

# **Avlasting og støttekontakt**

## **Omfang og praksis i kommunane**

NF-Rapport 28/97  
Nordlandsforskning  
Trond Bliksvær

## **Føreord**

Denne rapporten er ei analyse av ei spørjeundersøking til alle kommunane i landet om avlastings- og støttekontakttenestene, utført av Rådet for funksjonshemma i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet. Undersøkinga søkjer å kartleggje omfanget av tenestene, kven brukarane er, og variasjonar i tilbodet mellom kommunar. Ein har også stilt spørsmål som rettar seg mot sakshandsaming, brukarmedverknad, og om samarbeid med frivillige organisasjonar.

Undersøkinga er ein del av informasjons- og stimuleringskampanjen *Støttekontakt og avlasting* som er eit tiltak i Regjeringa sin handlingsplan for funksjonshemma. Kampanjen har vist at det er behov for meir kunnskap om kommunane si praktisering av avlastings- og støttekontakttenestene. Spørsmål ein ønskjer meir kunnskap om, er mellom anna kva plass brukarmedvirkning har i praktiseringa av desse tenestene. Sakshandsaming er også noko ein ønskjer kunnskap om. Ein rapport om klagesaker på avlasting og støttekontakt hos fylkesmennene (Rådet for funksjonshemmede 1995), har til dømes påvist viktige manglar i sakshandsaminga til kommunane.

Takk til Ellen Elster og Ingrid Fylling for svært nyttige kommentarar og forslag til forbetringar av utkast til rapporten. Ein spesiell takk til prosjektleiar Jan-Inge Hanssen som har gitt viktige forslag til forbetringar. Kristian Lillestø skal også ha takk for god og konsistent tilrettelegging av opplysningane på data. Og mange takk til Merethe Bjerkeli for dyktig gjennomført redigering.

Alle feil og manglar som måtte hefte ved rapporten står for underteikna si rekning.

Bodø 30. desember 1997

Trond Bliksvær

## Innholdsliste

1. INNLEIING .....	20
1.1 ORGANISERING AV RAPPORTEN.....	21
1.2 DEI SOSIALE TENESTENE AVLASTING OG STØTTEKONTAKT .....	21
1.2.1 Avlasting .....	23
1.2.2 Støttekontakt.....	24
1.2.3 Tilhøvet mellom avlasting og støttekontakt.....	25
1.2.4 Rammelover og rom for kommunal handlefridom .....	25
1.3 TIDLEGARE FORSKING OM AVLASTING OG STØTTEKONTAKT .....	26
2. DATA OG METODE .....	30
2.1 NÆRMARE OM DATAMATERIALET .....	30
2.2 FRÅFALLSANALYSE .....	31
2.3 TO NETTOUTVAL: MED OG UTAN BYDELANE I OSLO.....	34
3. AVLASTING.....	36
3.1 OMFANGET AV BRUKEN AV AVLASTING.....	36
3.1.1 Omfanget av avlasting etter kommunestorleik og region .....	36
3.2 OMFANG AV AVLASTING: AVLASTINGSDØGN .....	39
3.2.1 Avlastingsdøgn etter kommunestorleik og region .....	41
3.3 KJENNETEIKN TIL BRUKARANE .....	43
3.3.1 Omfang av brukarar med ulike typar funksjonshemming.....	43
3.3.2 Type funksjonshemming blant brukarane etter kommunestorleik og region.....	44
3.3.3 Omfang av brukarar i ulike aldersgrupper .....	46
3.3.4 Alder til brukarane av avlasting etter kommunestorleik og region .....	47
3.4 KVA TYPE AVLASTING VERT BRUKT? .....	49
3.4.1 Omfang av ulike former for avlasting.....	49
3.4.2 I kva grad vert institusjon brukt som avlasting for yngre personar? .....	50
3.4.3 Omfanget av ulike former for avlasting etter kommunestorleik og region.....	51
3.5 NÆRMARE OM PRIVAT AVLASTING .....	57
3.6 REKRUTTERING AV PRIVATE AVLASTARAR.....	60
3.6.1 Rekruttering av private avlastarar etter kommunestorleik og region.....	63
3.7 VERT DET GITT RETTLEIING OG OPPLÆRING TIL PRIVATE AVLASTARAR?.....	65
3.8 SØKNADER OG SAKSHANDSAMING .....	67
3.8.1 Omfang av søknader.....	67
3.8.2 Avslag og grunnar til avslag.....	69
3.8.3 Tilsegnstid .....	71
3.8.4 Tilsegntid etter kommunestorleik og region .....	73
3.8.5 Klager på vedtak.....	74

3.8.6 Andre spørsmål om sakshandsaming: kva etat som handsamar søknadene; enkeltvedtak; brukarmedverknad.....	78
3.9 OPPSUMMERING.....	82
3.9.1 Omfang av avlasting.....	82
3.9.2 Kjenneteikn ved brukarane av avlasting.....	84
3.9.3 Tal avlastingsdøgn.....	85
3.9.4 Type avlasting.....	87
3.9.5 Private avlastarar: Rekruttering og opplæring.....	89
3.9.6 Sakshandsaming.....	90
4. STØTTEKONTAKT.....	92
4.1 OMFANGET AV BRUKEN AV STØTTEKONTAKT.....	92
4.1.1 Omfang av støttekontakt etter kommunestorleik og region.....	92
4.2 OMFANG AV STØTTEKONTAKT: TAL STØTTEKONTAKTTIMAR.....	94
4.2.1 Tal støttekontakttimar etter kommunestorleik og region.....	95
4.3 KJENNETEIKN TIL BRUKARANE.....	97
4.3.1 Omfang av brukarar med ulike typar funksjonshemming.....	97
4.3.2 Omfang av brukarar med ulike typar funksjonshemming etter kommunestorleik og region.....	99
4.3.3 Omfang av brukarar i ulike aldersgrupper.....	100
4.3.4 Alder til brukarane av støttekontakt etter kommunestorleik og region.....	101
4.4 OM STØTTEKONTAKTANE.....	102
4.4.1 Tilhøvet mellom talet på støttekontaktar og talet på brukarar av støttekontakt.....	102
4.5 REKRUTTERING AV STØTTEKONTAKTANE.....	104
4.5.1 Korleis vert støttekontaktane rekruttert?.....	105
4.5.2 Kven vert rekruttert som støttekontakt?.....	106
4.5.3 Rekrutterer kommunar av ulik storleik ulike personar og på ulike måtar?.....	107
4.6 VERT DET GITT OPPLÆRING OG RETTLEIING TIL STØTTEKONTAKTANE?.....	110
4.6.1 Gir små og store kommunar opplæring like ofte?.....	112
4.7 SØKNADER OG SAKSHANDSAMING.....	114
4.7.1 Omfang av søknader.....	114
4.7.2 Avslag og grunnar til avslag.....	116
4.7.3 Tilsegnstid.....	118
4.7.4 Klager på vedtak.....	120
4.7.5 Andre spørsmål om sakshandsaming: kva etat som handsamar søknadene; enkeltvedtak; brukarmedverknad.....	124
4.8 OPPSUMMERING.....	129
4.8.1 Omfang av støttekontakt.....	129
4.8.2 Kjenneteikn til brukarar av støttekontakt.....	130
4.8.3 Kor mange timar støttekontakt i månaden har brukarane?.....	131

4.8.4 Rekruttering og opplæring av støttekontaktane .....	131
4.8.5 Sakshandsaming .....	133
5. BRUK AV RETTLEIAR FOR SAKSHANDSAMING.....	136
5.1 OMFANG AV BRUKEN AV RETTLEIAREN FOR SAKSHANDSAMING? .....	136
6. INFORMASJON OM TENESTENE TIL POTENSIELLE BRUKARAR.....	138
7. FRITIDSASSISTENT.....	143
7.1 SAMARBEIDER KOMMUNEN MED FRIVILLIGE ORGANISASJONAR/FRITIDSTILBOD? .....	143
7.2 HAR KOMMUNEN ORGANISERT EI EIGA FRITIDSASSISTENTORDNING I TILLEGG TIL STØTTEKONTAKT?..	145
7.3 KVA ETAT ORGANISERER FRITIDSASSISTENTANE?.....	147
7.4 OMFANG: TALET P� BRUKARAR AV FRITIDSASSISTENT .....	149
7.5 OPPSUMMERING.....	151
8. SAMANFATTING .....	152
8.1 VIKTIGE FUNN .....	152
8.2 SLUTTORD .....	160

## **Samandrag**

I rapporten vert kommunane sin bruk og utforming av dei sosiale tenestene avlasting og støttekontakt kartlagt. Datagrunnlaget er ei postbasert spørjeundersøking om desse tenestene, som i tillegg inneheld nokre spørsmål om bruken av fritidsassistent. Spørjeskjemaet vart i november 1996 sendt til alle 435 kommunane i landet, og etter andre puring i mars 1997 hadde 70 prosent av kommunane returnert spørjeskjemaet.

Avlasting og støttekontakt er lovfesta gjennom Lov om sosiale tenester (Sosialtenesteloven) av 13. desember 1991, og som tok til å gjelde frå 1. januar 1993. Avlasting er handsama i § 4-2 bokstav b), og bokstav c) tek for seg støttekontakt. Sjølve loven seier ikkje noko om fritidsassistent, men det er nemnt i departementet sine kommentarar til loven (Rundskriv I-1/93) under punktet om støttekontakt. Medan både avlasting og støttekontakt oftast er administrert av sosialkontoret (og/eller pleie- og omsorgsetaten) er fritidsassistent oftast administrert av kulturetaten. Med visse avgrensingar står sosialtenesta relativt fritt i utforminga av tenestene, med den grunngevinga at tilhøva er ulike og skiftande frå kommune til kommune. Medan avlasting i hovudsak er ei teneste som har omsorgsgjevar i fokus, er støttekontakt retta mot omsorgsmottakar og tenesta skal utformast på den omsorgstrengande sine premisser. Likevel vil tenestene *i praksis* ofte ha same funksjonar for mottakar og gjevar av omsorg.

### **Omfang - støttekontakt har fleire brukarar enn avlasting**

I dei 302 kommunane som returnerte spørjeskjema var det, i perioden det var spurt om (1. jan - 1. nov. 1996), langt fleire brukarar av støttekontakt (knapt 11 000 totalt) enn av avlasting (vel 6 000 totalt). Berre 3 prosent av kommunane var utan brukarar av avlasting, og mindre enn ein halv prosent (ein kommune) var utan brukarar av støttekontakt.

### **Små kommunar har fleire brukarar enn store kommunar**

Det er påvist ein klår samanheng mellom talet på brukarar av tenestene p.r. 10 000 innbyggjarar og storleiken på kommunane. Ser vi på dei største kommunane i materialet, har desse færre mottakarar av avlasting og færre

brukarar av støttekontakt enn mindre kommunar - bortimot halvparten så mange målt i høve til talet på innbyggjarar.

Ei mogleg forklaring på samanhengen kan vere at kommunikasjonen mellom tenesta og potensielle brukarar er betre i små enn i store kommunar. I små kommunar vil samfunnet vere meir gjennomsiktig, noko som kan lette informasjonen begge vegar; tenesteapparatet kan ha betre oversikt over potensielle brukarar som dei til og med kanskje kjenner personleg, og brukarane kan ha lettare for å nå fram til tenesteapparatet. Ei forklaring kan altså vere flyten av informasjon. Ei anna mogleg forklaring er ressursar. I små kommunar med færre enn 2000 innbyggjarar er til dømes driftsutgift i kommunen per innbyggjar på 3.2 millionar kroner eller meir for tre fjerdedelar av kommunane, mot under 3 prosent av kommunane med minst 10 000 innbyggjarar (kjelde: kommunedatabasen/NSD). Store kommunar er altså i ein annan økonomisk ressurssituasjon enn små.

Men det finnast også andre moglege forklaringar på den observerte samanhengen som vi ikkje kan utelukke heilt. Vi har sett at små kommunar oftare enn store har relativt mange eldre brukarar av avlasting, og at dei også har fleire brukarar i korttidsopphald i institusjon. For *avlasting* kan ei mogleg forklaring vere at små kommunar oftare enn større har rekna med eldre personar i korttidsopphald i institusjon som brukarar av avlasting. Spørsmålet vert i tilfelle kvifor større kommunar sjeldnare har oppgitt denne kategorien brukarar enn mindre kommunar? Det kan vere vanskeleg å fastslå heilt sikkert om det skuldast forskjellar i registrering når ein svarar på spørjeskjemaet, eller om det reflekterer faktiske forskjellar i brukarsamansetting. I store kommunar skjer det til dømes oftare at pleie- og omsorgsetaten handsamar søknadene om avlasting enn i små, kor det er vanleg at også sosialkontoret handsamar ein del av eller alle søknadene. Spørjeskjemaet vart sendt til helse- og sosialsjefen i kommunane, og dersom dette inneber lågare sjanse for at ein brukar av avlasting administrert under pleie- og omsorgssektoren vert registrert i undersøkinga, kan det forklare noko av forskjellane. Det er dessutan spurt etter avlasting etter lov om sosiale tenester i undersøkinga, og dersom ein kommune har avlastingstiltak heimla i ein annan lov, til dømes lov om helsetenester i kommunane (i form av korttids plass i institusjon), vil dette også kunne vere ei delforklaring.

Dette er nok eit tilhøve vi ikkje skal undervurdere. Ein kommune påpeikar illustrativt 'i margin' av spørjeskjemaet at:

*'PS! Vedr. avlasting. Innvilges i det vesentlige ihht. kommunehelsetjenesten.'*

For støttekontakt kan ei mogleg forklaring på samanhengen mellom omfang og kommunestorleik vere at større kommunar har ei betre utbygd fritidsassistent-ordning, og som dermed truleg fangar opp personar som utan ei slik ordning ville ha vore brukarar av støttekontakt. Undersøkinga har vist at fritidsassistent i svært liten grad er brukt av små kommunar. Men heller ikkje her kan vi utelukke at det er variasjonar i registreringa vi ser gjenskin av. Også når det gjeld støttekontakt vert søknadene oftare handsama av sosialkontoret i små enn i store kommunar, kor det er meir vanleg at pleie- og omsorgsetaten tek seg av dei. I større kommunar vil ein i tillegg ha fleire typar brukarar fordelt på fleire kontor. Sidan spørjeskjemaet altså vart sendt til helse- og sosialsjefen i kommunen, kan desse tilhøva ha ført til ei viss underrapportering i store kommunar.

### **Kven er brukarane? - Psykisk utviklingshemma er største brukargruppa**

Personar med psykisk utviklingshemming er den desidert største brukargruppa av både avlasting og støttekontakt, talmessig meir enn dobbelt så stor som den nest største (som er fysisk funksjonshemma for avlasting, psykiske problem for støttekontakt).

Småkommunar skil seg noko ut i dette omsynet, ved at psykisk utviklingshemma her ofte er ein talmessig mindre dominerande kategori. Personar med psykiske problem er faktisk den største brukargruppa av støttekontakt i kvar fjerde småkommune (med færre enn 2 000 innbyggjarar) mot omlag kvar åttande i alle kommunane totalt, og fysisk funksjonshemma er den største brukargruppa av avlasting i kvar tredje småkommune, mot omlag kvar sjette i alle kommunane totalt.

### **Talet på døgn med avlasting og talet på timar med støttekontakt**



Det mest vanlege er å ha brukarar av avlasting med 15-30 døgn i året, det nest vanlegaste å ha brukarar med mellom 31 - 50 døgn. Dette utgjer mellom 1.3 og 4.2 døgn per måned (når vi dividerer talet på 12 månader).

Når vi ser på kva tidsperiode med avlasting som tel flest brukarar innan kvar kommune, tyder undersøkinga på at små kommunar har større variasjon i talet på døgn avlasting. Store kommunar konsentrerer seg med ein høg andel med det største talet brukarar med 15-30 døgn, medan små kommunar oftare har relativt mange brukarar med 1-5 eller 6-15 døgn.

Ein annan interessant observasjon viser at kommunar med få mottakarar av avlasting i høve til folketalet oftare enn kommunar med ein relativt stor andel mottakarar har brukarar med relativt mange (meir enn 50) døgn i året. Det kan altså synest å vere slik at nokre kommunar fordelar avlasting vidt utover på mange brukarar og gjev relativt lite avlasting til kvar brukar, medan andre gjev til færre brukarar, men meir til kvar.

Ser vi på støttekontakt er det vanlegast blant kommunane å ha brukarar med mellom 16 og 25 timar støttekontakt i månaden (tre av fire kommunar har minst ein brukar med dette timetalet). Det nest vanlegaste er å ha brukarar med mellom 9 og 15 timar (gjeld vel to av tre kommunar).

Ser vi her på kva tidsperiode (tal timar) som tel flest brukarar innan kvar kommune, så skil dei minste kommunane seg tydeleg ut med å ofte ha mange brukarar med få timar. I så mykje som halvparten av kommunane med færre enn 2000 innbyggjarar er brukarane med mellom 2 og 8 timar støttekontakt talmessig flest. Det same er til samanlikning tilfelle i berre ein av fem kommunar med meir enn 10 000 innbyggjarar.

### **Avlasting - kva type avlasting er mest brukt?**

Den klårt vanlegaste forma for avlasting er privat avlasting. Privat avlasting består i at ein privat familie eller person overtek omsorgen for den omsorgstrengande medan kommunen gjev lønn. 91 prosent av kommunane har brukarar med denne forma for avlasting, medan 70 prosent har brukarar i avlastingsbolig, og 37 prosent har brukarar i korttids plass i institusjon. Men sjølv om det er færre kommunar som har brukarar i korttids plass enn i andre

former for avlastning, er brukarane likevel talmessig *mange*, til dømes klårt fleire enn brukarane av avlastingsbolig.

Kvar tiande kommune i materialet brukar alders- og/eller sjukeheim som avlastingsform for personar under 50 år, kvar fjerde kommune til personar under 67 år. Ser vi på bruken av korttids plass i institusjon, er dette, sett relativt til bruken av andre former, vanlegare blant dei minste kommunane enn blant større.

### **Rekruttering: Oftast bekjente, men også ofte familiemedlemmar**

Det vanlegaste er at kommunane rekrutterer 'bekjente' som private avlastarar (79 prosent av kommunane) eller som støttekontakt (81 prosent av kommunane). Men svært mange kommunar rekrutterer også familiemedlemmar (55 prosent som avlastarar og 37 prosent som støttekontaktar). Vi finn også at meir enn to tredjedelar av kommunane (71 prosent) rekrutterer studentar som støttekontaktar, medan kvar fjerde kommune brukar studentar som private avlastarar.

Bruk av studentar er, ikkje uventa, mest typisk for større kommunar. Blant små kommunar ser det derimot ut til å vere noko meir vanleg å bruke personar som er tilsett i kommunen, som tilsette i helse- og sosialtenesta, heimehjelp osv. som støttekontakt.

Når det gjeld *måten* ein rekrutterer støttekontakt på, er familien den vanlegaste kanalen for rekruttering både for avlastning og støttekontakt. Men små kommunar skil seg ut ved at det er vanlegare at kommune sjølv tek direkte kontakt med potensielle støttekontaktar eller private avlastarar (ein kommune kalla det for 'kommunal headhunting'). I større kommunar er det meir vanleg å bruke annonsering.

### **Opplæring og rettleiing - ikkje gitt av alle kommunane**

Det er langt vanlegare at kommunane gjev opplæring til støttekontaktar (halvparten av kommunane) enn til private avlastarar (kvar femte kommune med privat avlastar). Men det er altså framleis halvparten som ikkje

rutinemessig gjev opplæring til støttekontaktar, og 40 prosent når det gjeld avlasting.

Berre 29 prosent svarte ja på spørsmålet om *retteiing* av støttekontaktar, 19 prosent svarte ja på spørsmålet om rettleiing av private avlastarar. Derimot svarte 70 prosent av kommunane at dei gjev rettleiing ‘etter behov’ til støttekontaktar, 78 prosent til private avlastarar. Resultatet er kanskje likevel noko overraskande når ein veit at støttekontaktane ofte vil vere privatpersonar utan spesiell fagbakgrunn, og derfor, slik departementet peikar på i kommentaren til loven (Rundskriv I-1/93 s. 109), ‘som regel har behov for opplæring og regelmessig rettleiing’.

### **Formidling av informasjon om tenestene - skjer oftast gjennom tenesteytarane etter behov**

Sosialtenesta i kommunane er etter loven, § 3-5, pålagd å spreie kunnskap om sosiale tilhøve og tenester i kommunen. På denne bakgrunnen er det interessant å sjå at den vanlegaste måten å formidle informasjon på, uansett kommunestorleik, er at kommunale tenesteytarar informerer potensielle brukarar når dei oppdagar behov, medan det nest vanlegaste er at kommunen svarar på enkelthenvendelsar. Det er mindre vanleg er at kommunen brukar oppslag eller annonsar. Kommunane vel altså dei mest selektive måtane å gje informasjon på. Dette er måtar som truleg kan gje god kontroll med pågangen på tenestene.

### **Sakshandsaming**

Sosialkontoret handsamar søknadene om støttekontakt i eit fleirtal av kommunane (59 prosent), og søknadene om avlasting i kvar tredje kommune (35 prosent). Pleie- og omsorgsetaten tek seg av søknadene om avlasting i 31 prosent av kommunane, søknadene om støttekontakt i 18 prosent.

Når det gjeld spørsmålet om kva som er vanleg tilsegnstid er det flest kommunar som gjev tilsegn om avlasting i eitt år om gongen (51 prosent av kommunane), medan 34 prosent gjev tilsegn for seks månader og 6 prosent for berre tre månader. 9 prosent gjev tilsegn i meir enn eitt år. For støttekontakt er andelen kommunar som gjev tilsegn i eitt år og i seks månader like stor (45 og 44 prosent), og berre 3 prosent gjev tilsegn i tre månader. 8 prosent gjev tilsegn i meir enn eitt år. Små kommunar har noko større variasjon i tilsegnstida enn større kommunar, som aller oftast gjev tilsegn om tenestene i 6 månader eller eitt år.

### **Brukarmedverknad: varierende praksis**

Brukarmedverknad er ofte framheva som eit viktig spørsmål når det gjeld kommunane si utforming av tenestene, og har også ein eigen paragraf i sosialtenesteloven (§ 8-4, eller 'brukarmedverknadsparagrafen'). Det er likevel berre 81 prosent av kommunane som svarar eintydig 'ja' på spørsmålet om kommunen tek brukarane med i utforminga av avlasting, og 74 prosent på spørsmål når det gjeld støttekontakt (respektive 19 og 24 prosent svarte både/og).

På spørsmål om kommunen fattar individuelle vedtak, svarar 98 prosent av kommunane 'ja' når det gjeld både avlasting og støttekontakt.

### **Avslag på søknader - oppbrukt budsjett ikkje uvanleg grunngeving**

Om lag kvar sjette kommune (15 prosent) som svarte på spørsmålet om avslag på søknader, gav avslag til ein eller fleire søknader om avlasting i perioden det var spurt om (1.1-1-11-96). Andelen kommunar som gav avslag til søknad om støttekontakt er meir enn dobbelt så stor (36 prosent). Skilnaden let seg langt på veg forklare med at kommunane totalt sett fekk fleire søknader om støttekontakt enn om avlasting. Dersom vi dividerer talet på avslag med talet på søknader, får vi 0.04 avslag p.r. søknad om avlasting, og 0.05 avslag p.r. søknad om støttekontakt.

Vel så interessant er det kanskje at ein så stor andel som 40 prosent av dei kommunane som hadde gitt avslag, kryssa av oppbrukt budsjett som ein vanleg grunn for avslag (prosentandelen er tilnærma lik for avlasting og

støttekontakt). Loven gjev ikkje høve til å bruke kommunen sin økonomi som grunn til å ikkje innfri legitime behov, så dersom økonomi er den einaste grunnen for avslaget, er det altså ein ikkje uvesentleg andel kommunar som handlar i strid med loven.

### **Klager på vedtak**

Av kommunane som svarte på spørsmålet, var det om lag kvar fjerde som hadde motteke klager på vedtak om avlasting, og ein like stor andel på vedtak om støttekontakt. Det har vore uttrykt bekymring for at det er få som klagar på vedtak om avlasting i høve til vedtak om støttekontakt, men undersøkinga vår viser at talet på klager til kommunen målt i høve til talet på søknader faktisk er vel så høgt for avlasting (i snitt 0.06 klager p.r. søknad) som for støttekontakt (i snitt 0.04 klager p.r. søknad).

Undersøkinga viser at det kan nytte for brukaren å klage på vedtak om avlasting eller støttekontakt. Bortimot halvparten av kommunane som hadde motteke klager gjorde om minst eitt vedtak.

### **Fritidsassistent - sjeldan brukt i små kommunar**

Om lag kvar fjerde kommune har fritidsassistentordning i tillegg til støttekontakt, men dei minste kommunane langt sjeldnare enn middels store og store. Fritidsassistent er i hovudsak eit storkommune-fenomen, og svært få av dei minste kommunane har ei slik ordning. I halvparten av kommunane med fritidsassistent er støttekontaktenesta og fritidsassistentordninga samordna på ein eller annan måte. Kulturetaten er den etaten som oftast organiserer fritidsassistentane, nærmare bestemt i to tredjedelar av kommunane med fritidsassistent. Det vanlegaste er å bruke fritidsassistentane i samband med fritidsaktivitetar, klubbverksemd og musikkaktivitetar.

**Utfordringar som kommunane opplever: Auka behov for støttekontakt til personar med psykiske vanskar, og mangel på vaksne støttekontaktar**

Kommunane var spurte om dei såg spesielle behov hos enkelte grupper. Ei utfordring som fleire kommunar nemner i kommentardelen av spørjeskjemaet, er mangel på støttekontaktar, og spesielt innanfor psykiatri. Påpeikingar av dette ser ut til å vere eit gjennomgåande trekk i materialet.

Det å få tak i nok støttekontaktar og avlastarar ser også ut til å vere eit stort problem for mange kommunar. Spesielt vanskeleg ser det ut til å vere å få rekruttert 'godt vaksne' personar, slik ein kommune uttrykte det. Andre opplever at det er vanskeleg å halde på støttekontaktar til 'tunge' brukarar.

Og, kanskje mindre overraskande, er det er mange kommunar som opplever at søknadene om tenestene vert fleire medan budsjetta samstundes vert redusert.

# SUMMARY

## Introduction

In this report two types of social care services provided by the local authorities in Norway are studied: the respite care service (avlasting) and the personal support service (støttekontakt).

Both services are founded in the Social Services Act. The services are referred to in § 4-2 of the act, and the paragraph states that: *'The social services shall include: b) respite service for persons and families who have a particularly heavy work of caring, c) personal support service for persons and families who have such need because of disability, age or social problems.'* (own translation). An important aim of the respite service is (according to the Ministry of Social Affairs' comments to the law) to increase the possibility for care providers to sustain good family relations and social network, and to live a life as normal as possible - at the same time as the care receiver is ensured satisfactory care. Regarding personal support service, it is underlined that it must be organised on the premises of the user.

The act is rather vague when it comes to concrete advice about the implementation of services, and the municipalities are, accordingly, quite free to organise the services according to local circumstances. This freedom also creates great space for variations between municipalities regarding quantity and quality of services.

The present study is conducted on commission of the Norwegian State Council of Disability (Rådet for funksjonshemmede). The study, based on a questionnaire sent to all 435 municipalities in Norway in December 1996, is part of The Government's Plan of Action for the Disabled 1994-1997. The main object of the study is to provide information about how the services are put into practice in the municipalities, and includes, among other things, questions concerning the scope of the services, characteristics of the users, case management, recruitment of service workers, and how information about the services is distributed. The parts of the survey including questions

about quantity (e.g. numbers of users, of applications, of complaints, of refusals) refers to a specific time period, 1/1-1/11 1996.

A third arrangement incorporated in the study is the leisure support service (fritidsassistent). This may not be considered as a social service on level with the respite care service and the personal support service. It is not founded in the Social Services Act, and is usually administrated by the culture department (kulturetaten) of the municipalities, whereas the two other services most often are administrated by the social security office (sosialkontoret) or the office in charge of nursing and care (pleie- og omsorgsetaten). The leisure support service and the personal support service are related by their common focus on leisure and leisure activities. One important difference is that whereas the personal support service most often involves one care giver per care receiver, the leisure support service typically is organised as a collective forum, with several 'care receivers' per 'care giver'.

### **Main findings**

302 out of the in total 435 municipalities took part in the survey. In these municipalities the total number of users of the personal support service is almost twice as high as the users of the respite care service (11 000 and 6 000 users respectively). Small municipalities have a higher number of users of the services than larger ones relative to the total population of the municipality.

The most common category of users of both services is persons with intellectual disabilities. This category is largest in a majority of the municipalities. An exception is small municipalities with less than 2 000 inhabitants, where persons with mental illness are often the largest category of users of the personal support service (in one out of four municipalities), and physical disabled of the respite service (in one out of three municipalities).

Concerning the respite service it is most common to with between 15 and 30 days service a year. The second most common time period is 31 to 50 days a year. Regarding the personal support service, it is most common among the municipalities to have users with between 9 and 15 or 16 and 25 hours a



month. In half of the municipalities with less than 2 000 inhabitants a majority of users have only 2-8 hours personal support service a month, compared to only one out of five municipalities with 10 000 or more inhabitants.

The most common type of respite care used in the municipalities is private respite care (the local authority pays the costs). The second most common type is dwellings that are specifically at the disposal of or built for respite care purposes (avlastingsbolig), but as much as one third of the municipalities also use nursing homes (korttidsplass i institusjon). One out of ten municipalities use homes for old people or nursing homes as respite care for care receivers under 50 years of age.

The municipalities were asked questions about how persons working as private respite caregivers and as caregivers in the personal support service were recruited, and what categories of the population that were usually recruited. The most common basis for recruitment is persons familiar to the care receiver (respite care service: used by 79 per cent of the municipalities; personal support service: used by 81 per cent of the municipalities). A high percentage of the municipalities recruit members of the family (respite care service: 55 per cent of the municipalities; personal support service: 37 per cent). In the personal support service students are used by a high share of the municipalities (71 per cent), as private respite care givers in only 27 per cent.

The most common medium of recruitment is, in both services, the family itself. Large municipalities more often than small use advertisement, in small municipalities it seems to be quite common that public servants address persons who may have need for such service directly.

Half of the municipalities offer training to persons working as caregivers in the personal support service, and one out of five municipalities give training to private caregivers in the respite care service.

Concerning information about the services to potential users, it is most common that public servants give information when they discover possible needs for such services, and second most common is to reply to inquiries from potential users.

The social security office is responsible for the case management of the personal support service in a majority of the municipalities (59 per cent), and of the respite service in one third (35 per cent). In one fifth (18 per cent) of the municipalities the office of nursing and care is responsible for the personal support service, and of the respite service in one third (31 per cent). The two offices share the responsibility for the personal support service in 17 per cent of the municipalities and of the respite care service in 29 per cent.

Another question was about consent time - for how many months do the municipalities usually give consent to applications for respite care service and for personal support service? Concerning respite service it is most common to give consent for one year (51 per cent of the municipalities) while 34 per cent give consent for six months, 6 per cent for three months, and nine per cent for more than one year. Concerning personal support service the shares that give consent for six months and for one year are equally large (45 and 44 per cent), and 3 per cent give consent for three months, eight per cent for more than one year.

Four out of five (81 per cent) municipalities invite the users to participate in the planning of the respite care service, three out of four (74 per cent) in the personal support service. The rest invite the users to participate 'now and then'.

One out of six municipalities had given refusal to at least one application for respite care service, one out of three to one or more applications for personal support service. But these are total numbers. If we see the number of refusals in relation to the total amount of applications, the amount of refusals is almost the same in the two services: 0.04 refusals per application for respite care service, and 0.05 refusals per application for personal support service. In both services 40 per cent of the municipalities had given refusals for economical reasons - which is illegal according to the Social Services Act.

The number of complaints about decisions made by the local government relative to the number of applications is a little higher concerning the respite care service (on average 0.06 complaints per application) than concerning the personal support service (on average 0.04 complaints per application).

One out of four municipalities have arranged a leisure support service in addition to personal support service. The leisure support service is most common in medium and large municipalities, and few small municipalities have this service. The service is administrated by the culture department in two thirds of the municipalities.

## 1. INNLEIING

Regjeringa har gjennomført to periodar med handlingsplan for funksjonshemma - den første varte frå 1990 til 1993, den andre frå 1994 til 1997 - begge med 'full deltaking og likestilling' som den overordna målsettinga. Satsing på avlastingstiltak var den absolutt største satsinga i den første planperioden (45 millionar kroner foreslått budsjett første året) og bestod av øyremerka tilskott til kommunane, medan både avlasting og støttekontakt var viktige element i ein informasjonskampanje (1.6 mill. kr. foreslått budsjett første året). I den andre planperioden låg det ein tilsvarande stor sum (1.5 mill. kr. det første året) til oppfølging av støttekontakt- og avlastingskampanjen, medan løyvinga til avlasting no gjekk inn som ein del av rammetilskottet til kommunane (50 mill. kr. i 1994).

Som del av handlingsplanane har Rådet for funksjonshemma i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet frå 1990 gjennomført ein kampanje med føremål å informere om støttekontakt og avlasting og dessutan å stimulere landets kommunar til å organisere tenestene til beste for brukarane, derunder til å ta med brukarane i utforminga av dei. I starten var kampanjen fokusert på støttekontakt, men vart i 1992 utvida til også å gjelde avlasting.

Satsinga på avlastings- og støttekontakttenestene kan dels sjåast som eit resultat av forskyvinga som har skjedd frå institusjonsbasert til heimebasert omsorg dei siste 10-15 åra, og som har medført eit ekstra behov for innsats frå dei pårørande si side. Til dømes vart talet på døgnplassar i psykiatrien redusert frå omlag 13 000 i 1980 til 6 000 i 1995 (St. meld. nr. 25 (1996-1997) s. 58), og avviklinga av institusjonsomsorga for personar med psykisk utviklingshemming (HVPU-reforma), innebar at det primære ansvaret for desse personane i løpet av ein femårsperiode vart overført til kommunane (Sandvin 1995). Ein stor del av omsorgsarbeidet overfor eldre vert også utført i heimane, av uformelle omsorgsgjevarar. Eit grovt reknestykke viser at bortimot 100.000 personar kan vere tungt belasta omsorgsgjevarar i Noreg dag (Løwe 1997).

Denne endringa innebar ikkje berre at omsorgen no går føre seg innanfor nye materielle, organisatoriske og sosiale rammer. Desentraliseringa av

ansvaret frå stat og fylke til kommunalt nivå har også skapt moglegskap for meir variasjon i tenestene mellom kommunane, og for større ulikskap mellom brukarane.

Som ein del av den nemnte stimuleringskampanjen, *Støttekontakt og avlasting*, gjennomførte Rådet for funksjonshemma i desember 1996 ei spørjeundersøking for å skaffe meir kunnskap om kommunane si praktisering av avlastings- og støttekontakttenestene. Føremålet med denne rapporten er å skildre resultata frå undersøkinga. Målet har ikkje vore å utleie teoretiske implikasjonar, eller å teste teoriar knytt til kommunane og bruk av tenester, men altså først og fremst å gje ei deskriptiv rapportering av svara på dei spørsmåla som er stilt i undersøkinga.

## **1.1 ORGANISERING AV RAPPORTEN**

Rapporten er bygd opp på ein bestemt måte. Avsnitta som inneheld dei empiriske analysane, består i all hovudsak av tabellar og figurar, og inneheld relativt lite tolking og teoretiske ambisjonar. Kommentaraner er reint deskriptive, og går oftast utelukkande på den enkelte tabellen. Oppsummeringsavsnitta tek derimot for seg nokre av dei viktigaste funna og observasjonane, og plasserer dei inn ei breiare ramme og gitt grundigare tolkingar. Tanken bak denne måten å bygge rapporten opp på, er å få til ein brei deskriptiv analyse av dei aller fleste spørsmåla som var med i undersøkinga i hovudkapitla, samstundes som at enkelte viktige funn vert følgt opp og sett i samanheng til slutt.

Eg vil i avsnitta nedanfor kort ta for meg nokre elementære trekk ved avlastings- og støttekontakttenestene. Det vil også bli gjennomført ei kort fråfallsanalyse (kva kjenneteiknar kommunane som ikkje returnerte spørjeskjemaet?), før hovuddelen av analysen. Hovudkapitla kjem i denne rekkjefølgja er slik: kapittel 3) Avlasting; 4) Støttekontakt; 5) Bruk av rettleiar for sakshandsaming; 6) Informasjon om tenestene til potensielle brukarar; og 7) Fritidsassistanse.

## **1.2 DEI SOSIALE TENESTENE AVLASTING OG STØTTEKONTAKT**

Avlastingstenesta og støttekontakttenesta er heimla i sosialtenesteloven, kapittel 4 om sosiale tenester m.m. Der står det (§ 4-2) at kommunane sine sosiale tenester mellom anna skal omfatte (punkt b) 'avlastingstiltak for personar og familiar som har eit særleg tungt omsorgsarbeid,' (punkt c) 'støttekontakt for personar og familiar som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale problem'.

Loven har ikkje med noko eige punkt om fritidsassistent, men i kommentarane til lova (Rundskriv I - 1/93), blir fritidsassistentar nemnt under punktet om støttekontakt. Ein seier der at fritidsassistent er noko som kan fungere som eit tillegg til individuelle støttekontaktar. Fritidsassistent vil ofte vere organisert av kulturetaten i kommunen.

Loven seier ikkje noko om minstenormer for tenestene. Grunngevinga for dette er, i følgje Andenæs (1995:15), ulike og skiftande tilhøve frå kommune til kommune. Departementet peikar likevel på at innhaldet skal vere av ein slik art at tenestene kan stå som alternativ til institusjonsopphald, til dømes for menneske med psykisk utviklingshemming (Rundskriv I - 1/93).

Loven (§ 4-4) seier at personar med særleg tungt omsorgsarbeid i alle fall har krav på at eit *vedtak* vert fatta om og i tilfelle kva tiltak som skal iverksetjast for å lette omsorgsbyrda. Dette er ein ny regel i lov om sosial omsorg (Rundskriv I - 1/93), og som mellom anna inneber at familiar eller personar som sjølv ønskjer å ha omsorgsansvaret utan at dei er rettsleg forplikta til det, likevel kan få vite kva han/ho har krav på av bistand frå kommunen, i tilfelle dei ønskjer å realisere dette kravet.

Sosialtenesta i kommunane står forholdsvis fritt i å velje kva form tenestene skal ytast i. Men departementet understrekar at tenestetilbodet så langt som råd skal utformast i samarbeid med klienten (etter § 8-4 i loven), og med det føremål at den enkelte får moglegskap til å leve og bu sjølvstendig og ha eit aktivt og meningsfylt tilvere i fellesskap med andre (etter § 1-1). Det er også påbod om at sosialtenesta skal samarbeide (§ 3-2) med andre delar av forvaltninga for å løyse oppgåvene som kommunen er pålagt av loven.

Det er også andre lover som regulerer tilbod som ligg tett opp til dei som er regulert av sosialtenesteloven. I samband med sosiale *tenester*, gjeld dette kanskje først og fremst *Lov om barneverntenester* (av 17. juli 1992), som

regulerer frivillige og tvungne tiltak frå barnevernet si side, og *Lov om helsetenesta i kommunane* (av 19. november 1982), som mellom anna fastslår retten til helsehjelp. Barnevernsloven vil truleg vere mest aktuell i samband med støttekontakt, medan helsetenesteloven nok er mest aktuell i samband med tiltak som ligg nær opp til avlasting.

Det er viktig å merke seg at undersøkinga som denne rapporten byggjer på, berre har spurt i høve til tiltak som er heimla i lov om sosiale tenester.

### 1.2.1 Avlasting

§ 4-2:

*Dei sosiale tenestene skal omfatte*

*b) avlastingstiltak for personar og familiar som har eit særleg tungt omsorgsarbeid*

Føresegna om avlasting vart overført frå kommunehelselova til den nye sosiallova, som tok til å verke i 1993. Samstundes med denne endringa fekk lova også eit vidare dekningsområde, ved at retten til avlasting ikkje lenger var avgrensa til familiemedlemmar, og ved at den som har behov for omsorg ikkje treng å vere pleietrengjande (Grue 1994, Andenæs 1995). Dermed vil også t.d. sambuarpar bli dekt under lova.

Avlasting er eit tiltak som på intensjonsplanet først og fremst er retta mot omsorgsgjevar. Frå departementet si side uttrykkjer ein at avlasting skal gjere det mogleg å oppretthalde gode familierelasjonar og bevare sosiale nettverk (Rundskriv I - 1/93). Departementet seier vidare at det er viktig at omsorgsgjevaren får regelmessig ferie og fritid og moglegskap for å føre eit tilnærma normalt liv, samstundes som den omsorgstrengande er sikra tilfredsstillande omsorg.

Det vert sondra mellom ulike *former* for avlasting, og som delvis er tilpassa forskjellige målgrupper. I heftet 'Avlasting' utgitt av Sosial- og helsedepartementet (1992), skil ein mellom individuell avlasting, gruppeavlasting og avlastingsboligar. *Individuell avlasting* består i at familiane vert tilknytt ein enkeltperson eller annan familie som overtek

omsorgen eit visst tal timar per månad, medan kommunen gjev lønn. Avlastinga kan skje i heimen til den funksjonshemma eller hos avlastaren. Ein fordel ved denne løysinga kan vere at ho bidreg til at avlastaren kjem nær familien som vert avlasta, og til at den omsorgstrengande får nye sosiale kontaktar utafør eigen familie. *Gruppeavlasting* går gjerne ut på at grupper av born, ungdom, vaksne og eldre med omlag same behov og interesser reiser bort i helger og feriar. Denne typen avlasting kan vere fordelaktig for personar med så sterke funksjonshemmingar at det er naudsynt med samarbeid mellom fleire avlastarar. *Avlastingsboligar* har fast adresse og fast personale. Boligane kan brukast til helgeavlasting, ukesavlasting og kriseavlasting til ei nærmare definert brukargruppe kor plassane vert fordelt etter søknad. Ordninga kan til dømes også kombinerast slik at ein vekslar mellom vanleg heim og avlastingsboligen.

### **1.2.2 Støttekontakt**

§ 4-2:

*Dei sosiale tenestene skal omfatte*

*c) støttekontakt for personar og familiar som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale problem*

Ordninga med støttekontakt er også mynta på fleire brukargrupper. Ein ser det spesielt som eit viktig tiltak i høve til born, personar med psykiske problem, funksjonshemma, innvandrarar med dårleg kjennskap til det norske samfunnet, familiar med samansette problem og rusmiddelmissbrukarar (Rundskriv I - 1/93 s. 109).

Til forskjell frå avlasting er støttekontakt ei teneste som i utgangspunktet er retta mot den omsorgstrengande, og samvere og aktivitetar vert lagt opp med omsyn til den som treng omsorg. Oppgåvene til støttekontakten vil vere knytt til sosialt samvere og til ulike fritidsaktivitetar. Innhaldet skal i hovudsak utformast på brukaren sine premisser og etter hans/hennar ønskje. Departementet påpeikar at støttekontakten ikkje skal koplant saman med sosialtenesta sitt tilsynsansvar (Rundskriv I - 1/93). På den andre sida seier departementet at det er viktig at støttekontakten hjelper til med 'vennskapeleg rådgeving og hjelp' i tillegg til det sosiale samværet.



Hovudføremålet med tenesta er som nemnt at den omsorgstrengande skal kunne ha ei meiningsfylt fritid, men bak kan ein ofte også skimte eit terapeutisk (eller oppdragande) siktemål med ho. Dette kjem mellom anna fram i eit rettleiingsmateriell av Norsk Fjernundervisning, kor ein legg vekt på at støttekontakten skal ‘... bidra til å auke eit anna menneske si evne til å utfalde seg, meistre ulike livssituasjonar og auke trua på seg sjølv.’ (Soldal 1991:9).

Oftast er det personar utan fagleg bakgrunn som er støttekontakt. Desse vil derfor i ulik grad ha behov for opplæring og rettleiing.

### **1.2.3 Tilhøvet mellom avlasting og støttekontakt**

Avlasting og støttekontakt er tiltak med prinsipielt forskjellige målsetjingar. Støttekontakt har som hovudføremål å bidra til ei meiningsfylt fritid for omsorgsmottakaren. Og det er vanleg å forstå avlasting som noko som rettar mot omsorgsgjevaren, sjølv om det også eksisterer debatt om i kva grad det faktisk er omsorgsmottakaren som er ‘rettighetssubjekt’ (Sandvin 1996). Det vil likevel vere eit sentralt element i avlastingstenesta at ho skal ha ein avlastande *effekt* for omsorgsgjevaren.

Nokre gonger vil avlasting og støttekontakt i praksis kunne ha same funksjonar for mottakar og givar av omsorg. I Rundskriv I - 1/93 frå departementet seier ein også eksplisitt at ei teneste som støttekontakt vil innebære avlasting for omsorgsyaren. Eit kinobesøk med ein støttekontakt vil til dømes ofte fungere avlastande for den primære omsorgsgjevaren, medan eit avlastingsopphald ofte vil bestå av sosialt samvere og innehalde fritidsaktivitetar.

### **1.2.4 Rammelover og rom for kommunal handlefridom**

Lovtekstane som regulerer tenestene har ei skjønnsmessig utforming og relativt lite omfattande og presise retningslinjer. Departementet framhevar også i kommentarane til lova at sosialtenesta fritt kan velje kva form tenestene skal ha. Men handlefridomen til kommunane har også visse avgrensingar, mellom anna uttrykt i § 8-4 i sosialtenesteloven, som seier at tilbodet så langt som mogleg skal utformast i samarbeid med klienten.

Føremålsparagrafen (§1-1) seier dessutan at eit av sjølve føremåla med sosialloven er å bidra til at vanskelegstilte skal kunne leve og bu sjølvstendig og ha eit aktivt og meningsfylt tilvere i fellesskap med andre.

Det vil altså kunne variere mellom kommunane i kva grad dei kan tilby dei ulike sosiale tenestene, og kvaliteten på dei, utan at det vil vere tale om brot med retningslinjene. Nokre kommunar vil truleg ha godt utbygde tenester på fleire område, medan andre vil ha nokre få godt utbygde og har sett vekk frå andre. Ein del kommunar vil også ha tenester som ikkje er dekt av sosialtenesteloven, og som i større eller mindre grad vil kunne erstatte dei tenestene som er nemnt i sosiallova. Satsing på fritidsassistent og/eller støttekontakt vil til dømes ikkje skje uavhengig av kvarandre.

Ei ny teneste som er aktuell i denne samanhengen, er såkalla *brukarstyrte personlege assistentar*. Ordninga representerer ei alternativ organisering av praktisk og personleg hjelp til personar med sterk funksjonshemming og som har behov for hjelp i det daglege både i og utanfor heimen. I samband med den andre handlingsplanperioden for funksjonshemma (1994-1997) byrja regjeringa med eit stimuleringsstilskott til kommunar som ønskte å prøve ut denne nysatsinga. Så langt er det 174 kommunar og bydelar som har fått tilskott, tilsvarande i alt 182 brukarar (St. meld. nr. 34 (1996-1997) s. 10). Det er ikkje stilt spørsmål om denne tenesta i undersøkinga vi brukar i denne rapporten.

Truleg vil ein kome til kort dersom ein vil forstå kommunane sin bruk av ei bestemt sosial teneste og berre fokuserer isolert på denne. Ideelt sett burde ein studere så mange tenester som mogleg for å ta omsyn til både den komplementariteten og det substitusjonelle tilhøvet som kan ligge i bruken av dei ulike tenestene ein kommune rår over. Den *funksjonelle* substitusjonaliteten er imidlertid ein ting, noko anna kan også vere 'substitusjonalitet' og/eller 'komplementaritet' av ein meir *administrativ* art: merksemd kring og satsing på eitt område kan skje på bekostning av satsing på eit anna. Men vi kan jo også tenkje oss at ein satsar stort på eit knippe av ordningar for å styrke eit heilt område ('komplementaritet').

### **1.3 TIDLEGARE FORSKING OM AVLASTING OG STØTTEKONTAKT**

Lars Grue gjennomførte i 1994 på oppdrag av Sosial- og helsedepartementet ei undersøking av bruken av og behovet for avlastning (Grue 1994). Empirisk bygde undersøkinga på eit utval av brukarar av hjelpestønad, trekt frå Rikstrygdeverket sitt hjelpestønadsregister. Undersøkinga fekk ein svært lav svarprosent, til slutt 29 prosent utfylte spørjeskjema. Grue oppgav som moglege forklaringar på dette at det kan vere mange omsorgsgjevarar til funksjonshemma som har tilpassa seg omsorgssituasjonen ved å trekkje vekslar på andre familiemedlemmar og/eller ved å redusere yrkesdeltakinga si, slik at ein ikkje behovet for avlastning vert så sterkt. Han nemner også ei anna mogleg forklaring, nemleg at kommunane sitt tilbod om avlastning kan vere lite tilpassa og freistande for omsorgsgjevaren, som dermed unnlet å søkje om avlastning. Eitt av funna som Grue nemner, er at medan fysisk funksjonshemma ofte har behov for *hjelp*, har psykisk utviklingshemma først og fremst behov for *tilsyn*. Vidare fann han at for fysisk funksjonshemma var det ektefelle eller sambuar som oftast var omsorgsgjevar, for personar med psykisk utviklingshemming oftast mor. Ein annan observasjon Grue gjorde, var at det oftast var omsorgsgjevarar til psykisk utviklingshemma og multihandikappa omsorgsmottakarar som søkte om avlastning, og at den vanlegaste forma for avlastning var individuell avlastning. Eit fleirtal av omsorgsgjevarane ønskte at den individuelle avlastinga skulle skje utanfor heimen. Rapporten til Grue viser også at det er store variasjonar i bruken av kommunale tenester som kjem i tillegg til avlastning, og at dette i mange tilfelle er tenester som har avlastings*effekt*. Dette gjeld først og fremst ordningar som støttekontakt og opphald ved dagsenter.

Marit Sitter (Sitter 1996) gjennomførte i 1996 ein studie av offentlege tilbod til heimebuande born og unge med psykisk utviklingshemming i samband med gjennomføringa av HVPU-reforma. 'Heimebuande' refererer til psykisk utviklingshemma som budde heime hos pårørande eller i kommunale boligar når reforma tok til (denne gruppa utgjorde 2/3 av alle psykisk utviklingshemma). Empirisk byggjer rapporten på data frå prosjektet 'Levekårsendingar for heimebuande psykisk utviklingshemma', og fokuserer mellom anna på støttekontakttilbodet og avlastingstilbodet på to tidspunkt i gjennomføringsperioden, 1991 og 1994. Sitter konkluderer med at både støttekontaktordninga og avlastingsordninga har fått eit lite løft i perioden, med både fleire brukarar og fleire timar/dagar. Men ho finn at det

framleis er mange som er misnøgd med støttekontaktordninga - fleire ønskjer eit støttekontakttilbod, og mange har behov for eit utvida tilbod. Ei sannsynleg årsak til dette er mangel på aktuelle støttekontaktar i kommunane. I tillegg kan ordninga vere lite eigna til å ta vare på dei behova som psykisk utviklingshemma har i høve til sosial kontakt og deltaking, fordi mange av støttekontaktrelasjonane er ustabile og lite langsiktige. Også for avlastingsordninga, finn Sitter at ordninga ofte kan vere mangelfull, både fordi det vert gitt avlasting for *for kort tid*, og fordi mange kanskje ikkje får rett *type* avlasting. Sitter finn at den mest vanlege typen avlasting som er brukt er avlastingsbolig, noko som kan gå på bekostning av verdjar i den nye omsorgsideologien, til dømes vekta på individuelle løysingar. Ei satsing på meir individuelle løysingar er naudsynt. Sitter peikar også på at mange av dei som er nøgde med tilboda vil vere personar som har hatt ressursar til å kjempe fram tilfredsstillande tilbod.

Svein Rognaldsen (1994) gjennomførte etter initiativ frå Sosial- og helsedepartementet ei evaluering av den landsomfattande haldningskampanjen 'Bli støttekontakt', som starta hausten 1990, og var eit ledd i Regjeringa sin handlingsplan for funksjonshemma. I samband med dette vart det i november 1993 gjennomført ei spørjeundersøking til 270 kommunar som hadde motteke opplæringspakken 'Bli støttekontakt' av Norsk Fjernundervisning. Målsettinga var å finne ut om støttekontaktordninga eller fritidsassistentordninga var blitt styrkt som eit resultat av tiltaka som var gjennomført. Undersøkinga dokumenterte at 62 % av alle 435 kommunane i landet hadde skaffa seg opplæringspakken, og at pakken var blitt akseptert som eit sentralt og nyttig hjelpemiddel i arbeidet med å kvalifisere personar til støttekontakt og fritidsassistent. 23 % av desse kommunane var utan opplegg i det heile for oppfølging og rettleiing av støttekontaktar og fritidsassistentar. To tredjedelar av dei som hadde slikt opplegg oppgav at tiltaket hadde bidratt til betre opplegg for oppfølging og rettleiing. I det heile teiknar undersøkinga eit positivt bilete av effekten av kampanjen, både i kvalitative og kvantitative termar. Rognaldsen fann imidlertid at talet på støttekontaktar og fritidsassistentar varierte frå kommune til kommune, og delvis uavhengig av storleiken på kommunen. Nokre kommunar oppgav at tilbodet ikkje stod i høve til behova, og kommunalt tilsette såg seg ofte ikkje i stand til å ta seg av støttekontaktar og fritidsassistentar på sin tilfredsstillande måte - det vart gitt signal om at gode

opplæringstiltak berre har verdi i den grad kommunen faktisk er i stand til å gjere seg nytte av tiltaket.

Lier kommune (Lier kommune 1996) gjennomførte i 1996 ei evaluering av støttekontaktordninga. Det var tre representantar frå kommunen, ein frå avdelinga for funksjonshemma i kommunen, ein frå kulturkontoret, og ein frå barnevernsseksjonen, som gjennomførte evalueringa. Bakgrunnen for evalueringa var eit prosjekt som vart starta i 1994 i kommunen for å utvikle støttekontaktordninga til å bli ein betre reiskap for 'kommunens tjeneste'. Forutan å styrkje rutiner for oppfølging og opplæring av støttekontaktar, var eitt av verkemidla å knytte kommuneadministrasjonen og støttekontaktene nærare saman, mellom anna for at støttekontaktane skulle få ta del i kommunen sine mål og tenkjemåte. Evalueringa konkluderer med at kommunen er på rett spor, at 'Støttekontaktarbeid 1996 er på vei vekk fra bollebaking og pizzaspising mot heving av livskvalitet', men at arbeidet med støttekontaktordninga likevel er ein 'evig prosess, som må holdes varm som den berømte poteten'. Ei av erfaringane frå evalueringa var at kommunen kan bli betre på tilgjenge og synleggjering, trass i at dei hadde fått positive tilbakemeldingar.

På grunnlag av tal frå 1994 gjennomførte Rådet for funksjonshemma ei kartlegging av klagesaker på støttekontakt og avlasting hos fylkesmennene i Norge, og kva handsaming fylkesmennene gjev klagen (Rådet for funksjonshemma 1995). Kartlegginga viste at det var langt fleire klager på støttekontakt enn på avlasting, men at dette truleg skuldast at det er fleire som søker støttekontakt enn avlasting. Nokre fylkesmenn gav også uttrykk for bekymring over at det var så få klagesaker på avlasting. Ei svakheit ved sakshandsaminga, i følgje undersøkinga, er at det av og til hender at det ikkje vert gjort individuelle vurderingar når tilbodet vert redusert av budsjettmessige årsaker. Ingen av fylkesmennene klaga over feil ved sakshandsaminga, sjølv om dette ofte var ein grunn til at saker vart returnert til kommunane. Fylkesmennene delte også inntrykket brukarorganisasjonane hadde, om at ein ikkje alltid rådførte seg med brukarane under sakshandsaminga. At klagemoglegskapen ser ut til å vere brukt så lite, kan i følgje rapporten skuldast at kommunane informerer for dårleg om rettar til brukarane. Ei anna mogleg forklaring som vert nemnt, er at det kan koste svært mykje ressursar å dra i gang ein klageprosess. Ein hovudkonklusjon av kartlegginga er satsinga på avlasting og støttekontakt som har blitt gjort

ikkje er forgjeves, men at det er eit godt stykke att før ein kan vere nøgd. Eit problem med undersøkinga er imidlertid at informasjonen er på fylkesnivå, slik at det er vanskeleg å fange opp variasjonar mellom kommunar.

## 2. DATA OG METODE

### 2.1 NÆRMARE OM DATAMATERIALET

I dette avsnittet skal eg skildre datamaterialet som vert brukt i rapporten. Opplysningane om avlastingstenesta og støttekontaktenesta i kommunane er innhenta gjennom ei postbasert spørjeundersøking. Spørjeskjemaet (sjå vedlegg) vart sendt til alle kommunane i landet, samt til bydelane i Oslo og Bergen. Frå Kristiansand har vi fått tilsendt opplysningar på distriktsnivå, frå tre av totalt fire distrikt. Til saman har vi, etter to purringar, motteke 343 spørjeskjema delvis eller heilt utfylt. 6 av desse hadde ikkje identifiserbart kommunenummer, slik at vi sit att med 337 identifiserte skjema. Om vi ser vekk frå bydelar og distrikt i Oslo, Bergen og Kristiansand (men reknar kvar som ein kommune), utgjer dette svar frå 304 av landets totalt 435 kommunar, dvs. ein svarprosent på 70. Reknar vi med dei 6 uidentifiserte spørjeskjema er svarprosenten 71. Alle 25 bydelane i Oslo har svart, i Bergen fekk vi svar frå 8 av 12 distrikt, i Kristiansand frå 3 av 4 distrikt.

Det er altså 131 kommunar som ikkje har returnert spørjeskjema i det heile (Bergen og Kristiansand returnerte altså frå nokre av distrikta og er ikkje rekna med her). Av desse igjen var det 7 kommunar som sendte beskjed om at dei ikkje hadde tid eller kapasitet til å ta del i undersøkinga.

Som i alle datainnsamlingar, vil det også her vere fleire tilhøve som skaper eit avvik mellom det 'ideelle' datamaterialet og datamaterialet slik det faktisk ligg føre. Ofte kan det vere eit problematisk samsvar mellom det dei som har utforma spørjeskjemaet spør om og det fenomenet som respondenten tenkjer på når han/ho svarar. I spørjeskjemaet gjer ein til dømes merksam på at det er *funksjonshemma* personar ein ønskjer svar om, medan nokre av kommunane har rekna med eldre personar som har

korttidsopphald i institusjon i spørsmålet om avlastning, medan andre ikkje har gjort det.

Eit anna mogleg problem ved spørjeundersøkinga er at skjemaet er sendt i eitt eksemplar til Helse- og sosialsjefen i kvar kommune, medan både avlastning og støttekontakt for ulike brukargrupper kan vere administrert av fleire ulike avdelingar. Støttekontakt kan til dømes vere delt mellom sosialetaten, pleie- og omsorgsetaten, og kulturetaten. Det viser seg i nokre tilfelle at kommunen har returnert fleire skjema, frå til dømes både pleie- og omsorgskontor og sosialkontor. Men vi kan ikkje vere sikre på at alle kommunane har returnert opplysningar frå alle avdelingane som måtte administrere avlastning eller støttekontakt.

## **2.2 FRÅFALLSANALYSE**

I dette avsnittet vil ei fråfallsanalyse bli gjennomført. Føremålet er å få nærmare kunnskap om eigenskapar ved kommunane som har latt vere å svare på undersøkinga. Dette er viktig for å vite om kommunane som har latt vere å svare er ulike dei kommunane som har svart, i omsyn som kan vere relevante for det vi studerer. Det kan til dømes tenkjast at dei kommunane som har svart, er dei med dei best økonomi og som derfor har hatt best råd til å gje tenestene ei god utforming. I så fall ville datamaterialet kunne gje eit meir positivt inntrykk av tilstanden enn tilfellet var om vi hadde alle kommunane med. (Det kan på den andre sida også tenkjast at kommunane som har latt vere å svare er kommunar med stort arbeidspress på det tidspunktet dei mottok spørjeskjemaet og som derfor ikkje har hatt tid til å fylle ut skjemaet.) Dersom det er slike skeivheiter i materialet vil vi ikkje kunne hevde at utvalet er representativt, og måtte følgjeleg også vere varsam med generaliseringar.

I tabell 2.1 nedanfor er det gjort ei samanlikning mellom kommunane som har svart og dei som ikkje har svart når det gjeld bestemte kjenneteikn.

**Tabell 2.1 Fråfallsanalyse avlastings- og støttekontaktundersøkinga. Kjenneteikn til alle kommunane i landet, til kommunane som svarte på undersøkinga, og til kommunane som ikkje svarte. Gjennomsnittstal. Kjelde: SSB, Rikstrygdeverket, og Kommunedatabasen (NSD).**

	Bruttoutval (alle kommunane)	Fråfall (dei som ikkje svarte)	Nettoutval*
Tal kommunar	435	131	304
Tal innbyggjarar 1996	10 045	7 473	11 154
- andel kommunar < 2 000 innb.	21 %	26 %	19 %
- andel kommunar 2 - 4 999 i.	36 %	39 %	35 %
- andel kommunar 5 - 9 999 i.	21 %	16 %	22 %
- andel kommunar 10 - 19 999 i.	14 %	9 %	16 %
- andel kommunar 20 000 el. fl. i.	9 %	10 %	9 %
Andel av befolkn. over 80 år 1994	4.6 %	4.8 %	4.5 %
Hjelpestønadsmottakarar 1996	208	165	227
- p.r. 1000 innbyggjarar 1996	22.6	23.1	22.3
Tal mottakarar av heimetenester	326	257	355
- p.r. 1000 innbyggjarar 1994	40.5	45.0	38.5
Utgifter til heimetenester (1993)	18.8 mill.	12.9 mill.	21.3 mill.
- per innbyggjar 1994	2 084	2 039	2 103
Tal pårørande som heimehjelp	6.0	6.3	5.8
- p.r. 10 000 innbyggjarar 1994	11.3	13.7	10.2
Tal betalte pårørande totalt	10.6	9.8	11.0
- p.r. 10 000 innbyggjarar 1994	19.2	20.8	18.4
Årsverk betalte pårørande	2.7	2.3	2.9
- p.r. 10 000 innbyggjarar 1994	4.8	4.8	4.8
Tal omsorgslønna	4.6	3.5	5.1
- p.r. 10 000 innbyggjarar 1994	7.9	7.2	8.2

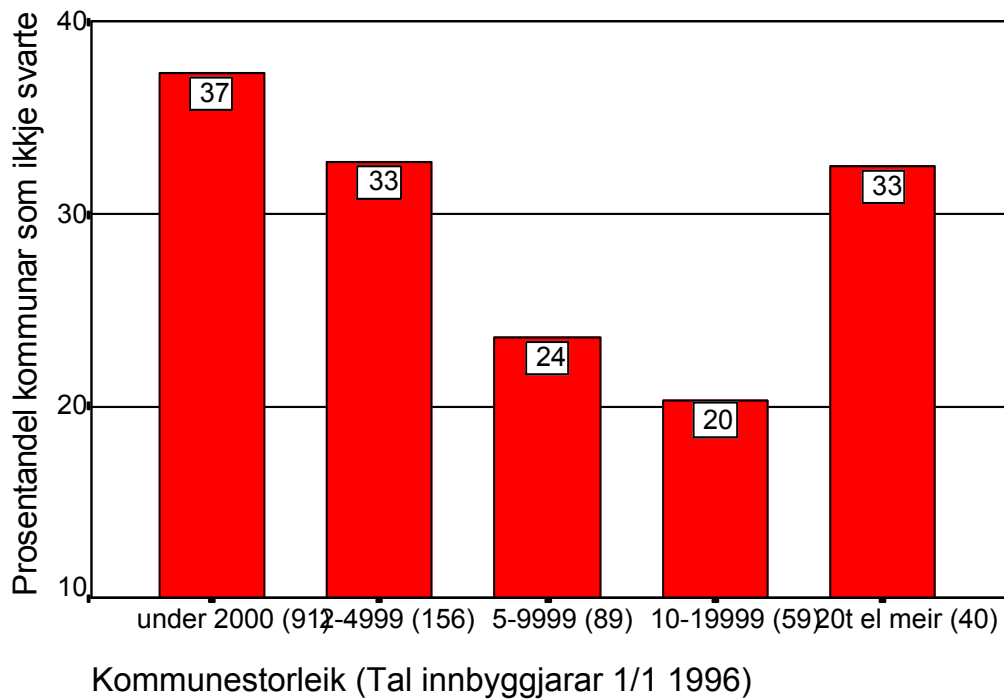
\* Oslo, Bergen og Kristiansand er inkludert i nettoutvalet.



Kommunane som har latt vere å svare er i gjennomsnitt mindre enn dei som har svart (gjennomsnittleg 7 473 innbyggjarar, mot 11 154 blant dei som svarte). Vi ser også at dei har ein noko større andel pårørande som heimehjelp, og ein noko større andel av mottakarar av heimetenester enn landet samla.

Ser vi på figur 2.1 nedanfor er fråfallet prosentvis størst i dei minste kommunane (med mindre enn 5 000 innbyggjarar), og i dei aller største (med meir enn 20 000 innbyggjarar). I nettoutvalet er dermed innslaget av mindre kommunar noko større enn i landet totalt, slik vi såg av tabellen tidlegare. Når fråfallet blant dei største kommunane er på 33 prosent, men likevel ikkje bidreg til å gjere andelen av desse kommunane merkbar mindre i nettoutvalet enn i bruttoutvalet (landet totalt), skuldast dette at dei største kommunane ikkje utgjør så mange totalt sett av landets kommunar.

**Figur 2.1** Fråfall etter kommunestorleik. Prosent. Totalt tal kommunar i parentes.



### 2.3 TO NETTOUTVAL: MED OG UTAN BYDELANE I OSLO

I rapporten vil vi sjå vekk frå Bergen og Kristiansand, fordi berre ein del av distrikta har returnert svarskjema. Når det gjeld Oslo vil vi rekne bydelane som kommunar der det er høve til det, elles vil vi også sjå vekk frå Oslo. Analysegrunnlaget gjennom rapporten vil derfor i hovudsak sjå slik ut:

**Tabell 2.2** Analysegrunnlag

---

Tal kommunar
--------------

---

Eksklusive Oslo, Bergen og Kristiansand	301
Eksklusive Bergen og Kristiansand, inklusive Oslo (som ein kommune)	302
Eksklusive Bergen og Kristiansand, inklusive bydelane i Oslo	326

Vidare i rapporten vil N i tabell-/figuroverskrifta vise til kva nettoutval som er brukt som grunnlag for tabellen eller figuren. I nokre av tabellane og figurane vil berre ei *undergruppe* av nettoutvalet verte brukt, til dømes kommunane i materialet som har svart at dei har ein eller fleire mottakarar av avlasting. I dette tilfellet vil N reflektere kommunane i nettoutvalet som fyller dette kravet.

I innmaten til tabellane vil talet på einingar derimot ikkje alltid summere seg til N som er oppgitt i overskrifta. Dette er fordi enkelte kommunar i nettoutvalet har ubesvart *på det gjeldande spørsmålet*. Differansen mellom summen av kommunane som er oppgitt i innmaten i tabellen og talet på kommunar som er oppgitt i overskrifta, vil dermed fortelje oss kor mange kommunar som har ubesvart (eller ‘missing’) på spørsmålet.

### **3. AVLASTING**

I dette kapitlet skal vi skildre kommunane sin bruk av avlasting. Vi skal sjå kven brukarane er, omfanget av avlasting som vert gitt, og kva type avlasting som vert brukt. Vi skal også sjå på ulike sider ved sakshandsaminga av søknader om avlasting.

#### **3.1 OMFANGET AV BRUKEN AV AVLASTING**

I spørjeskjemaet bad ein kommunen oppgje 'kor mange personar og familiar med omsorg for funksjonshemma i alle aldrar' som fekk avlasting i perioden 1/1 - 1/11 1996. Spørsmålet tek altså utgangspunkt i *omsorgsytaren*. Av alle kommunane som svarte på undersøkinga, var det 281 kommunar (eller 92 prosent) som svarte på spørsmålet.

Av dei 281 kommunane som svarte, var det dei aller fleste, 273 kommunar eller 97 prosent som hadde minst ein mottakar av avlasting i perioden. 3 prosent hadde ingen. Halvparten av kommunane hadde 9 eller fleire mottakarar, medan det mest vanlege var å ha 4 til 6 mottakarar. Dersom vi summerer opp talet på mottakarar i desse kommunane, får vi totalt 6 267 mottakarar, eller eit gjennomsnitt på 22.3 mottakarar i kvar kommune.

Vi må likevel vere merksam på at det kan ha noko å seie for resultatet korleis vi tolkar svaret til dei kommunane som har returnert spørjeskjemaet, men utan å svare på akkurat dette spørsmålet. Det er ikkje urimeleg å tru at ubesvart på spørsmålet inneber at dei ikkje har praktisert avlasting i kommunen eller at dei ikkje har mottakarar av avlasting. Dersom vi legg ei slik tolking til grunn aukar prosentandelen kommunar som ikkje hadde mottakarar av avlasting i perioden til nesten 10 prosent (29 kommunar).

##### **3.1.1 Omfanget av avlasting etter kommunestorleik og region**

Det er naturleg å vente at talet på mottakarar av avlasting vil auke med talet på innbyggjarar i kommunen. Men ein heilt perfekt korrelasjon vil det ikkje vere, av fleire grunnar. På etterspurnadssida vil det variere mellom kommunar kor stor andel av befolkninga som har behov for ei slik teneste,

og, på tilbodssida vil det også variere kor tilgjengeleg eller kor godt eller attraktivt tilbodet frå kommunen si side er.

Vi bør altså bruke eit mål på *relative* innslaget av avlasting mellom kommunane, der det er teken omsyn til (kontrollert for) behovet. Det er fleire måtar å måle behovet på. Ein måte er å bruke innbyggjartalet i kommunen. Men her kan ein innvende at innslaget av personar med omsorgsbehov likevel kan variere, t.d. ved at andelen eldre pleietrengjande personar er ulikt mellom kommunar med likt innbyggjartal. Dermed vil ikkje innbyggjartalet avspegle behovet fullstendig. Ein annan mogleg måte å kontrollere for behovet på, kunne vere å bruke talet på personar med hjelpestønad i kommunen. Hjelpestønad er ei økonomisk yting frå det offentlege til den som grunna varig sjukdom, skade eller lyte treng særskilt tilsyn og pleie. Rett til slik stønad føreset at det er etablert eit privat pleieforhold der stønadmottakaren anten har lønna hjelp eller omfattande hjelp frå familiemedlemmar. Men ei relevant problemstilling vil her vere om hjelpestønad faktisk kan føre til eit *reduisert* behov for avlasting. Dette er ikkje utenkjeleg fordi medan avlasting vil vere mest aktuelt for den primære omsorgsgjevaren, vil hjelpestønad også gå til dekking av pleie og omsorg utført frå andre familiemedlemmar. I den grad det er slik vil behovet for avlasting bli indirekte redusert, ved at hjelpestønad gjer det mogleg å få andre familiemedlemmar til å ta delar av omsorgen, slik at den primære omsorgsgjevaren får 'uformell' avlasting. Såleis kan hjelpestønad faktisk ha ein avlastande effekt for den primære omsorgsgjevaren, men utan at det er kommunen si avlastingsordning som vert brukt. Det vil altså vere knytt uvisse også til bruk av hjelpestønad som indikator på behov for avlasting.

I tabell 3.1 brukar vi begge dei nemnte måtane å kontrollere for behovet på, og ser om det er forskjellar mellom kommunane i innslaget av avlasting etter folketal, etter grad av urbanitet, eller etter landsdel.

Tabellen viser klårt at andelen mottakarar av avlasting minkar med aukande storleik på kommunen. I kommunar med mindre enn 2 000 innbyggjarar er det i gjennomsnitt 50 mottakarar av avlasting per 10 000 innbyggjarar, mot 25 i kommunar med mellom 2 000 og 4 000 innbyggjarar, og berre 18 i dei aller største kommunane (over 20 000 innbyggjarar). Det er altså over ei halvering frå dei minste til dei andre kommunane. Vi ser også at det er

bygdekommunane som har flest mottakarar av avlasting i høve til folketalet, medan byane og regionen kring Oslofjorden har absolutt færrest mottakarar.

Tendensen er den samme også når vi ser talet på mottakarar av avlasting i høve til talet på personar med hjelpestønad i kommunen (til høgre i tabellen). I dei minste kommunane er andelen mottakarar av avlasting bortimot det dobbelte av det han er i dei andre kommunane (2 mot i overkant av 1 mottakar av avlasting p.r. 10 personar med hjelpestønad). Men her ser vi eit interessant unnatak: kommunar i Nord-Norge har faktisk det lågaste nivået, like lågt som storbykommunane. I alle fall ei delvis forklaring på resultatet for Nord-Noreg er at kommunane her har eit svært høgt tal mottakarar av hjelpestønad i høve til innbyggjartalet: i gjennomsnitt 32.2 p.r. 1 000 innbyggjarar, mot 21.3 i Indre Østland/Indre Trøndelag, 19.0 på Sørlandet/Vestlandet, og 20.4 blant kommunane kring Oslofjorden (tala er ikkje vist i tabellen).

**Tabell 3.1 Tal mottakarar av avlasting p.r. 10 000 innbyggjarar og p.r. mottakar av hjelpestønad, etter kommunestorleik, urbanitet og region. Gjennomsnitt. (N=302 kommunar)**

	Tal mottakarar av avlasting p.r. 10 000 innb. (Gjennomsnitt)	Tal mottakarar av avlasting p.r. mottakar av hjelpestønad (Gjennomsnitt)
<b>KOMMUNESTORLEIK</b>		
Under 2 000 innb.	50	0.20
2 000 - 4 999 innb.	25	0.13
5 000 - 9 999 innb.	25	0.12
10 000 - 19 999 innb.	21	0.11
20 000 eller fleire innb.	18	0.10

## URBANITET

Bygdekommune	33	0.15
Bygdeby	23	0.11
By	20	0.11

## REGION

Oslofjorden	20	0.11
Sørlandet/Vestlandet	32	0.17
Indre Østland/Indre Trøndelag	29	0.13
Nord-Norge	29	0.10

Tal svar:	(281)	(280)
-----------	-------	-------

---

### 3.2 OMFANG AV AVLASTING: AVLASTINGSDØGN

Avlastingsbehovet vil truleg variere mykje blant brukarane, avhengig av pleie- og omsorgsbehovet til den omsorgstrengande og ikkje minst livssituasjonen og det sosiale nettverket til omsorgsytaeren som får avlasting. Nokre vil vere godt hjelpne om dei får avlasting ei helg eller to i løpet av eit år, medan andre vil trenge langt meir regelmessige og varige avlastingsperiodar.

Kommunane vart spurte om å oppgje kor mange brukarar dei hadde i tidsperiodar av ulik lengd: 1-5 døgn, 6-15 døgn, 15-30 døgn, 31-50 døgn, 51-100 døgn, og over 100 døgn. Tabellen (tabell 3.2) nedanfor viser, for kvar tidsperiode, kor stor andel av kommunane som har oppgitt at dei hadde ein eller fleire brukarar. Kvar kommune vart beden om å oppgi kor mange brukarar dei eventuelt hadde under kvar tidsperiode.

Vi ser at det er flest kommunar (79 prosent) som har brukarar med mellom 15-30 døgn (to og fire veker) avlasting. Det nest vanlegaste (72 prosent) er 31-50 døgn. Det er færrest kommunar som har brukarar med berre 1-5 døgn. Men sjølv om det er det minst vanlege, så er det framleis kvar fjerde kommune som har brukarar med så kort tid avlasting.

**Tabell 3.2 Prosentandel kommunar med brukarar av avlasting i ulike tidsperiodar (tal døgn i året). Basis: kommunar og bydelar som har mottakarar av avlasting (N=296). (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar). Kvar kommune har oppgitt svar for kvar tidsperiode .**

	<b>1 - 5 døgn</b>	<b>6 - 15 døgn</b>	<b>15 - 30 døgn</b>	<b>31 - 50 døgn</b>	<b>51 - 100 d</b>	<b>&gt; 100 døgn</b>
Ingen brukar	72 %	43 %	21 %	28 %	38 %	49 %
Minst ein brukar	28 %	57 %	79 %	72 %	62 %	51 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
<i>Tal svar</i>	<i>(287)</i>	<i>(287)</i>	<i>(286)</i>	<i>(286)</i>	<i>(287)</i>	<i>(287)</i>

Kva kommunar er det så som ofte har brukarar med mange avlastingsdøgn, og kva kommunar har ofte brukarar med få døgn? Ei mogleg hypotese kan vere at kommunar med mange mottakarar av avlasting oftare enn kommunar med få mottakarar må gje få døgn fordi det er fleire å fordele ressursane på.

Tabell 3.3 viser kva tidsperiode med avlasting i året som tel flest brukarar i kommunen, avhengig av talet på brukarar av avlasting p.r. 10 000 innbyggjarar. Tabellen viser ein klår samanheng: Blant kommunar med færre enn 13 brukarar av avlasting p.r. 10 000 innbyggjarar, har halvparten av kommunane (48 prosent) flest brukarar med meir enn 50 døgn avlasting i året, mot berre 11 prosent blant kommunar med 28 eller fleire brukarar p.r. 10 000 innbyggjarar.



Ei mogleg tolking av dette mønsteret er altså at det er nokre kommunar som gjev avlasting til relativt mange brukarar og gjev litt til kvar, medan andre gjev avlasting til færre og meir til kvar.

**Tabell 3.3 Kva tal døgn som flest brukarar av avlasting har i kommunen, etter talet på mottakarar av avlasting p.r. 10 000 innbyggjar. Basis: kommunar som har mottakarar av avlasting (N=272). Prosent kommunar. (Bydelar i Oslo er utelate)**

Tal døgn i året som tel flest brukarar i kommunen:	Tal mottakarar av avlasting p.r. 10 000 innbyggjar			
	<b>Under 13 p.r. 10 000 innbyggjar</b>	<b>13-17 p.r. 10 000 innbyggjar</b>	<b>18-27 p.r. 10 000 innbyggjar</b>	<b>28 el. fleire p.r. 10 000 innbyggjar</b>
1-5 døgn	-	8 %	2 %	6 %
6-15 døgn	6 %	12 %	10 %	22 %
15-30 døgn	32 %	43 %	50 %	48 %
31-50 døgn	14 %	12 %	19 %	13 %
51-100 døgn	26 %	18 %	13 %	8 %
Over 100 døgn	22 %	8 %	7 %	3 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100%
Tal svar	(50)	(51)	(62)	(63)

### 3.2.1 Avlastingsdøgn etter kommunestorleik og region

Vi vil no spørje om storleiken på kommunen eller kva landsdel kommunen ligg i har noko å seie for kor mange avlastingsdøgn brukarane har? Neste tabell (tabell 3.4) viser det mest brukte talet på døgn med avlasting i året blant brukarane i kommunen, etter kommunestorleik og region.

Av tabellen ser vi klare forskjellar mellom kommunar av ulik storleik: små kommunar har oftare enn store kommunar det største talet brukarar i kategorien mindre enn 15 døgn avlasting i året. Meir enn kvar tredje kommune (36 prosent) med færre enn 2000 innbyggjarar har flest brukarar i kategoriane under 15 døgn, mot berre kvar tjuande kommune (5 %) med 20 000 innbyggjarar eller meir.

Vi ser at store kommunar i større grad enn mindre hopar seg opp på kategorien 15-30 døgn, som vil seie avlasting i opptil ein måned i året, medan dei minste kommunane har ein større variasjon i talet på avlastingsdøgn. Ei mogleg forklaring på dette kan vere at store kommunar, på grunn av tilhøve som stor arbeidsmengde i tillegg til lite personleg kjennskap til brukarane, vil ha ein meir regelbunden og byråkratisert praksis når søknadene om avlasting skal handsamast og avgjerast, medan sakshandsaminga i mindre kommunar oftare skjer under omstende som i større grad tillet skjønn og situasjonsbaserte vurderingar.

**Tabell 3.4 Kva tal døgn som har flest brukarar av avlasting i kommunen, etter kommunestorleik og region. Basis: kommunar som har brukarar av avlasting (N=272). Prosent kommunar. (Bydelar i Oslo er utelate)**

Tal døgn	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/T rl.	Nord- N.
1-5 døgn	12 %	3 %	6 %	-	-	2 %	5 %	2 %	7 %
6-15 døgn	24 %	14 %	13 %	7 %	5 %	7 %	11 %	19 %	14 %
15-30 døgn	24 %	37 %	57 %	43 %	68 %	44 %	46 %	46 %	36 %
31-50 døgn	15 %	19 %	4 %	23 %	9 %	24 %	15 %	14 %	5 %
51-100 døgn	15 %	18 %	13 %	16 %	14 %	13 %	17 %	10 %	24 %
Over 100 d.	9 %	11 %	8 %	11 %	5 %	9 %	7 %	10 %	14 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Tal svar:	(33)	(74)	(53)	(44)	(22)	(50)	(91)	(70)	(48)

### 3.3 KJENNETEIKN TIL BRUKARANE

I dette avsnittet skal vi sjå nærmare på type funksjonshemming og alderen til brukarane av avlasting. Vi skal starte med type funksjonshemming.

#### 3.3.1 Omfang av brukarar med ulike typar funksjonshemming

Kommunane vart bedne om å oppgje kor mange brukarar dei hadde av avlasting i følgjande kategoriar: 1) Psykisk utviklingshemming, 2) Fysisk funksjonshemming, 3) Orienteringshemming (syn/hørsel), 4) Multifunksjonshemming, 5) Psykiske problem, 6) Senil demens, 7) Andre grunnar. Definitivt vil desse kategoriane ikkje vere gjensidig utelukkande, mellom anna fordi ulike hemmingar vil ha ein tendens til å opptre ilag. Til dømes vil personar med senil demens gjerne vere eldre personar som også har orienteringshemming og/eller er rørslehemma. Og ein person med sterkt psykisk utviklingshemming (t.d. med ‘Downs syndrom’) vil ofte også ha ei fysisk funksjonshemming (t.d. hjartefeil). Det kan såleis oppstå tvil om ein i denne samanhengen skal klassifisere personen som ‘psykisk utviklingshemma’ eller ‘multifunksjonshemma’.

Tabell 3.5 viser kor stor andel av kommunane som har ulike kategoriar brukarar på avlastingstiltak. Berre kommunar som har oppgitt at dei har mottakarar av avlasting er teken med. Vi ser at det er flest kommunar som har avlasting til personar med psykisk utviklingshemming (92 prosent av kommunane). Deretter kjem personar med fysisk funksjonshemming (65 prosent) og multifunksjonshemming (56 prosent). Om lag kvar fjerde kommune (27 prosent) har personar med psykiske problem som mottakar av avlasting, kvar fjerde (24 prosent) har også personar med orienteringshemming (syn/hørsel) som mottakar.

Ser vi på summen av brukarar i desse 296 kommunane, er psykisk utviklingshemma den desidert største brukargruppa. Det er 2587 psykisk utviklingshemma brukarar, og 1170 fysisk funksjonshemma, som er den nest største brukargruppa. Psykisk utviklingshemma utgjer heile 44 prosent av alle brukarane av avlasting, fysisk funksjonshemma 20 prosent.

Kommunar som har svart at dei har personar som er brukarar av avlasting av ‘Andre grunnar’ (respondentane vart også bedne om å spesifisere) utgjer også ein stor andel (44 prosent). Ein kort gjennomgang av spørjeskjema

viser at dette ofte er hemmingar som: Autisme, MBD, leddgikt, trafikkskade, barn med åtferdsvanskar.

**Tabell 3.5 Prosentandel kommunar med brukarar av avlasting med ulike typar funksjonshemming. Basis: kommunar og bydelar som har mottakarar av avlasting (N=296). (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar)**

Tal brukarar:	Psykisk utv.h.	Fysisk f.h.	Oriente r. hem.	Multi-fh.	Psyk. probl.	Senil demedation	Andre grunnar
Ingen brukar	8 %	35 %	76 %	44 %	73 %	79 %	56 %
Minst ein brukar	92 %	65 %	24 %	56 %	27 %	21 %	44 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
<i>Tal svar:</i>	<i>(290)</i>	<i>(289)</i>	<i>(288)</i>	<i>(288)</i>	<i>(287)</i>	<i>(287)</i>	<i>(287)</i>
Sum brukarar	2 587	1 170	131	497	235	400	830

### 3.3.2 Type funksjonshemming blant brukarane etter kommunestorleik og region

Vi vil no spørje kva kategori brukarar som er mest vanleg (talmessig størst) i kommunane, avhengig av kommunestorleik og region (tabell 3.6)?

Ser vi på fordelinga etter kommunestorleik, ser vi at psykisk utviklingshemma er den største kategorien berre halvparten så ofte i dei minste kommunane (42 prosent) som i dei største (85 prosent). I dei minste kommunane utgjør personar med fysisk funksjonshemming den talmessig største kategorien i kvar tredje kommune (37 prosent), mot kvar femte (18 prosent) eller mindre blant kommunar som er større. Personar med multifunksjonshemming er den største kategorien i kvar tiande

småkommune, men ikkje i nokon av dei store kommunane. Den same tendensen ser vi når det gjeld personar med psykiske problem.

Ser vi på regionale forskjellar, er psykisk utviklingshemma sjeldnast den største kategorien blant kommunane i Nord-Norge (55 prosent), og oftast blant kommunane i Oslofjord-regionen (74 prosent). Tabellen viser ein omvendt tendens for personar med fysisk funksjonshemming: kategorien er størst i 30 prosent av kommunane i Nord-Norge, mot 15 prosent av kommunane i Oslofjord-regionen.

Kva kan forklaringa vere på nokre av desse kategoriane er størst i så (relativt sett) mange småkommunar, medan psykisk utviklingshemma tel flest brukarar i dei aller fleste av dei større kommunane? Det er vanskeleg å finne opplagte svar på dette mønsteret, men det kunne ha samanheng med plasseringa av dei tidlegare sentralinstitusjonane for psykisk utviklingshemma. Eitt anna mogleg svar kan vere at omsorgen for andre kategoriar, som personar med psykiske problem, fysisk funksjonshemma, eller multifunksjonshemma sjeldnare ligg hos pårørande i større kommunar, og at behovet for avlasting dermed er mindre for desse kategoriane.

**Tabell 3.6 Kva kategori funksjonshemma som tel flest brukarar i kommunen, etter talet på innbyggjarar og region. Basis: kommunar som har mottakarar av avlasting (N=272) (Oslo er halden utanfor). Prosent kommunar.**

Type hemming	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/ Trl.	Nord- Norge
Psyk.uh.	42 %	58 %	75 %	83 %	85 %	74 %	71 %	64 %	55 %
Fys.fh.	37 %	18 %	18 %	15 %	5 %	15 %	13 %	22 %	30 %
Orien.h.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Multi.fh.	11 %	9 %	5 %	-	-	7 %	9 %	3 %	4 %
Psyk.pr.	3 %	1 %	-	-	-	-	1 %	-	2 %
Sen.de.	-	4 %	-	-	-	2 %	-	3 %	-
Andre	8 %	9 %	2 %	2 %	10 %	2 %	6 %	7 %	9 %

Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Tal svar:	(38)	(77)	(57)	(41)	(20)	(46)	(82)	(58)	(47)

### 3.3.3 Omfang av brukarar i ulike aldersgrupper

Vi skal no sjå nærmare på alderen til brukarane av avlasting. Kommunane fekk oppgitt fem aldersgrupper som dei skulle føre opp talet på brukarar innanfor. Aldersinndelingane tilsvarar dei som er vist i neste tabell (tabell 3.7).

Tabellen viser at prosentandelen kommunar som har oppgitt at dei har (ein eller fleire) brukarar av avlasting, minkar sterkt til eldre aldersgruppe vi ser på. Ni av ti kommunar har brukarar i aldersgruppa 0-17 år, medan knapt kvar tredje kommune har brukarar i aldersgruppa 50-66 år eller over 66 år.

Reduksjonen i bruk av avlasting med stigande alder er noko uventa fordi behovet for avlasting ikkje skulle vere mindre for dei som har omsorg for eldre omsorgstrengande enn for andre. Men tendensen i tabellen kan vere årsaka av at offentleg pleie og omsorg til eldre personar i større grad skjer under lov om helsetenester i kommunane (som korttids plass i institusjon), og ikkje etter lov om sosiale tenester, som kommunane vart bedne om å svare i høve til i denne undersøkinga.

**Tabell 3.7 Prosentandel kommunar med brukarar av avlasting i ulike aldersgrupper. Basis: kommunar og bydelar som har mottakarar av avlasting (N=296). Bydelar i Oslo er rekna som kommunar. Kvar kommune har oppgitt svar under kvar aldersgruppe.**

Tal brukarar:	<b>0 - 17 år</b>	<b>18 - 29 år</b>	<b>30 - 49 år</b>	<b>50 - 66 år</b>	<b>67 år eller eldre</b>
---------------	------------------	-------------------	-------------------	-------------------	--------------------------

Ingen brukar	9 %	29 %	48 %	68 %	69 %
Minst ein brukar	91 %	71 %	52 %	32 %	31 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Tal svar	(289)	(289)	(289)	(288)	(288)

### 3.3.4 Alder til brukarane av avlasting etter kommunestorleik og region

Vi vil no spørje kva aldersgrupper som tel flest brukarar i kvar kommune avhengig av kommunestorleik og region.

Av neste tabell (3.8) ser vi at aldersgruppa 0-17 år er størst i flest kommunar uansett kommunestorleik og region, men er likevel oftare i dei store enn i dei små. I dei minste kommunane er eldre brukarar (67 år eller eldre) ei langt meir dominerande brukargruppe enn i større kommunar. I kommunar med færre enn 2000 innbyggjarar, er personar over 66 år faktisk like ofte den største aldersgruppa som personar mellom 0-17 år.

Går vi til den høgre halvdel av tabellen, ser vi at Nord-Noreg skil seg ut med ein høg andel kommunar der personar over 66 år er den største aldersgruppa (36 prosent av kommunane).

**Tabell 3.8 Kva aldersgruppe funksjonshemma som tel flest brukarar i kommunen, etter talet på innbyggjarar og region. Basis: kommunar som har mottakarar av avlasting (N=272) (Oslo er halden utanfor). Prosent kommunar.**

Alders- gruppe	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/ Trl.	Nord- Norge
-------------------	-------------	--------------	--------------	-------------------	----------------------	--------------	------------------	------------------------	----------------

0-17 år	46 %	70 %	71 %	86 %	91 %	85 %	69 %	77 %	52 %
18-29 år	11 %	4 %	12 %	2 %	5 %	4 %	11 %	2 %	10 %
30-49 år	3 %	5 %	-	-	-	2 %	1 %	3 %	2 %
50-66 år	-	-	-	-	-	-	-	-	-
67+ år	40 %	22 %	17 %	11 %	5 %	8 %	20 %	18 %	36 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Tal svar:	(35)	(79)	(58)	(44)	(22)	(48)	(86)	(62)	(42)

Spørsmålet bak neste tabell (3.9) er om variasjonen vi har sett i omfanget av bruk av avlasting mellom kommunar kan knytast ulikt innslag av bestemte aldersgrupper brukarar. Tabellen viser kva aldersgruppe som har flest brukarar av avlasting i kommunen, avhengig av talet på mottakarar av avlasting p.r. 10 000 innbyggjar.

Tabellen viser for det første at kommunar som har 28 eller fleire mottakarar p.r. 10 000 innbyggjarar langt oftare enn andre kommunar har flest brukarar i gruppa over 66 år. Blant kommunar med færre mottakarar er skilnadene derimot mindre eintydig.

**Tabell 3.9 Kva aldersgruppe funksjonshemma som tel flest brukarar i kommunen, etter talet på mottakarar av avlasting p.r. 10 000 innbyggjar. Basis: kommunar som har mottakarar av avlasting (N=272).(bydelar i Oslo er halden utanfor) Prosent kommunar.**

Kva aldersgruppe som har flest brukarar i kommunen	Tal mottakarar av avlasting p.r. 10 000 innbyggjar			
	Under 13 p.r. 10 000 innbyggjar	13-17 p.r. 10 000 innbyggjar	18-27 p.r. 10 000 innbyggjar	28 el. fleire p.r. 10 000 innbyggjar
0-17 år	86 %	80 %	89 %	37 %
18-29 år	8 %	14 %	3 %	3 %
30-49 år	4 %	2 %	-	3 %



50-66 år	-	-	-	-
67 år eller eldre	2 %	4 %	8 %	57 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %
Tal kommunar	(50)	(56)	(64)	(68)

### 3.4 KVA TYPE AVLASTING VERT BRUKT?

#### 3.4.1 Omfang av ulike former for avlasting

Vi skal no ta for oss spørsmålet om kva *type* avlasting som vert brukt i kommunane. Svaralternativa i spørjeskjemaet var ‘private avlastarar’, ‘plass i avlastingsbolig’, ‘korttidsplass i institusjon’, og ‘andre løysingar (spesifiser)’. Privat avlasting vil ofte vere individuell avlasting, der ein annan familie eller privatperson overtek omsorgen for den omsorgstrengande eit visst tal timar per månad, medan kommunen gjev lønn for det. Avlastingsbustad er bustader med fast adresse og fast personale, og brukast vanlegvis til helgeavlasting, ukeavlasting og kriseavlasting. Korttidsplass i institusjon vil ofte bety opphald i ein sjukeheim i eit avgrensa tidsrom. Ei nærmare gransking av kommentarane under ‘Andre løysingar’ viser at dette ofte dreiar seg om avlastingsformer som: hyttetur, leirstad, organisering av helgeavlastingsgrupper, i hovudsak tilbod som ville sortere under kategorien gruppeavlasting. Men også andre former vert nemnt her, som avlasting i eigen heim, husmorvikar, dekking av utgifter til barnehageplass, og ferietilbod.

Kommunane vart bedne om å notere talet på funksjonshemma brukarar etter type avlastingstiltak i henhold til vedtak. I tabellen nedanfor (3.10) er fordelinga av kommunar vist avhengig av ulike typar tiltak. (Berre kommunar som har mottakarar av avlasting er med i tabellen.) 91 prosent av kommunane minst ein brukar av private avlastarar, som også er den forma for avlasting som er brukt i flest kommunar. Den nest vanlegaste forma er avlastingsbustad (70 prosent), medan vel kvar tredje (37 prosent) kommune har brukarar av korttidsplass i institusjon, og omlag kvar femte (22 prosent) har oppgitt at dei har brukarar av ‘andre’ typar avlasting.

Det er altså ein relativt liten prosentandel kommunar som har personar til avlasting i korttids plass i institusjon, samanlikna med andelen som har private avlastarar eller plassar i avlastingsbolig. Men til gjengjeld ser vi i nedste rekkja i tabellen at desse kommunane har *mange* brukarar i institusjon. Blant dei 37 prosent av kommunane som har brukarar av korttids plass utgjør desse brukarane heile 1896 brukarar, medan det til saman berre er 1437 brukarar i avlastingsbolig blant dei som har denne forma. Dette vil seie at når kommunen først brukar korttids plass i institusjon som avlastingsform, så vert denne forma brukt til ganske *mange* brukarar.

**Tabell 3.10 Prosentandel kommunar med brukarar av avlasting i ulike typar avlastingstiltak. Basis: kommunar og bydelar som har mottakarar av avlasting (N=296) (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar) Kvar kommune har oppgitt svar for kvar type avlasting.**

Tal brukarar:	Privat avlastar	Plass i avlastingsbol.	Korttids plass i institusjon	Andre løysingar
Ingen brukar	9 %	30 %	63 %	78 %
Minst ein brukar	91 %	70 %	37 %	22 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %
<i>Tal svar</i>	<i>(294)</i>	<i>(290)</i>	<i>(286)</i>	<i>(265)</i>
Sum brukarar	3002	1437	1896	388

### 3.4.2 I kva grad vert institusjon brukt som avlasting for yngre personar?

Bruken av institusjon til yngre personar med omsorgsbehov har vore eit aktuelt tema i den offentlege debatten. Ei vanleg bekymring er at unge kan få for lite stimulans i ein slik omsorgssituasjon, at det tek form av

‘oppbevaring’, og at dei kanskje må bu i eit miljø som består av aldersgrupper dei kanskje ikkje kjenner seg knytt til. I undersøkinga hadde ein eit eige spørsmål om bruk av alders- og sjukeheim til avlasting for born og vaksne under 67 år.

Tabell 3.11 viser kor stor andel av kommunane som har svart at dei brukar alders- og/eller sjukeheim som avlasting til personar i ulike aldersgrupper under 67 år. Det er svært få av kommunane nyttar alders- og/eller sjukeheim som avlasting for personar under 17 år (2 prosent, eller 5 kommunar). Prosentandelen kommunar som har personar i alderen 18-29 år i institusjon er også lav (2 prosent). Derimot er andelen som svarar at dei har brukarar i aldersgruppa 30-49 år i institusjon langt større (9 prosent). Kvar fjerde kommune (25 prosent) har brukarar i alderen 50-66 år.

Kvar fjerde kommune (28 prosent) har oppgitt at dei har brukarar i minst ei av dei oppgitte aldersgruppene.

**Tabell 3.11 Vert alders- og/eller sjukeheim brukt til avlasting for born og vaksne under 67 år? Basis: kommunar og bydelar som har mottakarar av avlasting (N=296) Prosent kommunar. (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar) Kvar kommune har oppgitt svar for kvar aldersgruppe.**

	Til personar under 17 år?	Til personar 18-29 år?	Til personar 30-49 år?	Til personar 50-66 år?
Ja	2 %	1 %	9 %	25 %
Nei	98 %	99 %	91 %	75 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %
Tal svar	(244)	(237)	(234)	(229)

### 3.4.3 Omfanget av ulike former for avlasting etter kommunestorleik og region

Vi skal no gå over til å sjå om og eventuelt korleis det relative innslaget av dei ulike typane avlasting varierer, avhengig av kommunestorleik og region.

Det første spørsmålet vi stiller er: kva avlastingsform er det som er mest utbreidd blant små kommunar, og kva er mest utbreidd blant større? Det er viktig å vere merksam på at vi også her først ser på prosentandelen kommunar som har *minst ein* brukar av ei bestemt form for avlasting, medan vi lenger nede skal ta for oss spørsmålet om kva avlastingsform som har flest brukarar innanfor kvar kommune.

Tabell 3.12 viser at privat avlasting er den typen som er mest vanleg, uavhengig av kommunestorleik<sup>1</sup>. Fire av fem kommunar eller meir har brukarar av privat avlasting. Den nest vanlegaste er avlastingsbolig, den tredje vanlegaste korttidsplass i institusjon. Når det gjeld korttidsplass i institusjon, så ser vi imidlertid at i gruppa av dei minste kommunane, er det like mange kommunar som brukar denne avlastingsforma som avlastingsbolig - eit trekk vi ikkje finn att blant større kommunar.

Går vi over til å fokusere på regionale forskjellar, ser vi at korttidsplass i institusjon oftast er oppgitt av kommunar i Nord-Noreg og i Sørlandet/Vestlandet.

---

<sup>1</sup> At det *generelt* er ein lavare prosentandel kommunar med brukarar av dei ulike typane avlasting i små kommunar, vil delvis skuldast at det er færre brukarar av avlasting totalt sett i desse kommunane.

**Tabell 3.12 Prosentandel kommunar med minst ein brukar i avlastingstiltak av ulike typar, etter kommunestorleik og region. Basis: kommunar som har brukarar av avlasting (N=272). (bydelar i Oslo er halden utanfor)**

	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/T rl.	Nord- N.
Privat avl.	79 %	88 %	95 %	98 %	96 %	92 %	96 %	90 %	78 %
Avl.bolig	48 %	54 %	79 %	98 %	91 %	70 %	76 %	62 %	64 %
Korttidsplass	46 %	34 %	38 %	29 %	48 %	31 %	44 %	28 %	46 %
Andre løys.	4 %	15 %	17 %	28 %	29 %	25 %	18 %	12 %	9 %
Tal svar*	(46- 48)	(82- 94)	(58- 62)	(36- 44)	(21)	(51- 53)	(82- 95)	(66- 72)	(44- 51)

\* Den lavaste N viser gjeld for ‘Andre løysingar’, kor talet kommunar som har ubesvart er størst.

Vi skal no gå over til spørsmålet om kva avlastingsform som tel flest brukarar innanfor kvar kommune? Vil vi gjennom dette målet sjå det same mønsteret som i førre tabell, der små kommunar særmerkte seg ved at ein høg andel brukar korttidsplass? Har små kommunar i tillegg til å ha denne typen avlasting ofte, også *flest* brukarar i slik avlasting? I tabell 3.13 er resultatet vist, fordelt etter kommunestorleik og region.

Vi kan straks svare ja på spørsmålet: blant små kommunar utgjer korttidsplass den mest brukte typen avlasting i kommunen i kvar tredje kommune, mot under kvar tiande blant kommunar med meir enn 10 000 innbyggjarar. Privat avlasting er likevel den typen som er dominerande uansett kommunestorleik.

Ser vi på dei ulike regionane, er det kommunane i Nord-Norge som aller oftast har flest brukarar av avlasting i korttidsplass i institusjon (31 prosent), og tilsvarande, den lågaste prosentandelen kommunar der privat avlasting er den dominerande typen avlasting.

**Tabell 3.13 Kva type avlastingstiltak som tel flest brukarar i kommunen, etter talet på innbyggjarar og region. Basis: kommunar som har mottakarar av avlasting (N=272) (Oslo er halden utanfor). Prosent kommunar.**

Type avlasting	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/ Trl.	Nord- Norge
Priv. avl.	47 %	58 %	66 %	71 %	67 %	78 %	58 %	61 %	45 %
Avl.bol.	21 %	16 %	13 %	21 %	29 %	10 %	19 %	20 %	21 %
Korttids- plass	32 %	21 %	20 %	9 %	5 %	12 %	21 %	15 %	31 %
Andre løys.	-	5 %	2 %	-	-	-	1 %	5 %	2 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100%	100%	100%	100%
Tal svar:	(38)	(76)	(55)	(34)	(21)	(49)	(72)	(61)	(42)

Vi har tidlegare sett at kommunar med mange mottakarar av avlasting p.r. 10 000 innbyggjarar skil seg ut med ein høg prosentandel eldre brukarar over 66 år. Vi spør no korleis sambandet er mellom alderssamansettinga til brukarane i kommunen og type avlasting som vert brukt av kommunen? Det ville til dømes vere rimeleg å vente at kommunar med mange eldre brukarar også ofte har mange brukarar av korttidsplass i institusjon.

Resultatet er vist i tabell 3.14. Her ser vi heilt tydeleg at kommunar der personar over 66 år er den største aldersgruppa brukarar, også klårt oftast har det største talet brukarar i korttidsplass i institusjon (83 prosent). Og tabellen viser at i kommunar der unge personar, i alderen 0-17 år, utgjer den største brukargruppa, så er privat avlasting den langt vanlegaste forma for avlasting (78 prosent).

**Tabell 3.14 Kva type avlastingstiltak som tel flest brukarar i kommunen, etter største aldersgruppe brukarar i kommunen Basis: kommunar som har mottakarar av avlasting (N=272) (Oslo er halden utanfor). Prosent kommunar.**

	<b>Den største aldersgruppa brukarar av avlasting i kommunen</b>				
<b>Den mest brukte typen avlasting i kommunen</b>	0-17 år	18-29 år	30-49 år*	50-66 år*	67 år eller meir
Privat avlasting	78 %	67 %	-	-	5 %
Avlastingsbolig	18 %	17 %	-	-	7 %
Korttids plass	4 %	8 %	-	-	83 %
Andre løysingar	-	8 %	-	-	5 %
Sum	100 %	100 %	-	-	100 %
Tal svar	(143)	(12)	(3)	-	(41)

\*Aldersruppene 30-49 år og 50-66 år: for få einingar.

Av dette vil det også vere naturleg å vente at dei kommunane som har ein stor andel mottakarar av avlasting, også ofte har eit høgt tal brukarar i korttids plass i institusjon. Neste tabell (3.15) stadfestar at det er ein slik tendens. Blant kommunar med 28 eller fleire mottakarar av avlasting p.r. 10 000 innbyggjar, er det godt over halvparten (58 prosent) som har flest brukarar i korttids plass i institusjon, medan kommunar der mottakarane av avlasting utgjer ein lågare andel oftast har flest brukarar i privat avlasting.

***Tabell 3.15 Kva type avlastingstiltak som tel flest brukarar i kommunen, etter talet på mottakarar av avlasting p.r. 10 000 innbyggjarar. Basis: kommunar som har mottakarar av avlasting (N=272). (bydelar i Oslo er halden utanfor) Prosent kommunar.***

	Tal mottakarar av avlasting p.r. 10 000 innbyggjar
--	--

Kva alders- gruppe som har flest brukarar i kommunen	<b>Under 13 p.r. 10 000 innbyggjar</b>	<b>13-17 p.r. 10 000 innbyggjar</b>	<b>18-27 p.r 10 000 innbyggjar</b>	<b>28 el. fleire p.r. 10 000 innbyggjar</b>
Privat avlasting	59 %	71 %	80 %	32 %
Avlastingsbolig	31 %	19 %	14 %	10 %
Korttids plass	6 %	6 %	5 %	58 %
Andre løysingar	4 %	4 %	2 %	-
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %
Tal svar	(49)	(52)	(64)	(59)

Korleis kan vi tolke dette mønsteret vi har sett? Vi har påvist at det er ei samling kommunar som har ein utprega høg andel mottakarar av avlasting, og at desse kommunane er eit hyppigare innslag blant mindre kommunar enn blant større. Den høge andelen mottakarar av avlasting i desse kommunane ser ut til å ha si forklaring i at dei har relativt mange eldre brukarar over 66 år, og at desse ofte er til avlasting i institusjon.

Vi vil her berre nemne nokre moglege forklaringar utan å forfølgje dei nærmare. Det er tvilsamt at det øvrige tilbodet av omsorgstenester (t.d. sjukeheimplassar) kan forklare at behovet for avlasting skulle vere større blant små kommunar, fordi vi frå andre samanhengar veit at presset på institusjonsplassar er størst i store kommunar. Ei slik forklaring verkar derfor ikkje rimeleg. Ei anna mogleg forklaring, kan vere at det er ulik praksis kommunane i mellom når det gjeld i kva grad ein forankrar korttidsopphald i institusjon til eldre personar i sosialtenesteloven, som det er spurt i høve til i undersøkinga. Kanskje er det ulik praksis i høve til lovforankring vi her ser utslaget av - nokre (og oftast små) kommunar vurderer tiltaket slik at det sorterer inn under sosialtenesteloven, medan andre ser tiltaket som eit helsemessig spørsmål og brukar lov om helsetenester i kommunane?



### 3.5 NÆRMARE OM PRIVAT AVLASTING

Kommunane vart bedne om å oppgje kor mange private avlastarar som var engasjerte i kommunen i perioden 1.1 - 1.11.96. Vi må her vere merksame på at dette spørsmålet fokuserer på avlastaren, medan førre spørsmål om ulike typar avlasting fokuserte på *brukaren* av avlasting, og at det ikkje treng vere eit 1 til 1 tilhøve mellom desse to storleikane. Men dei vil naturlegvis vere sterkt avhengig av kvarandre.

Tabell 3.16 viser kor stor andel dei private avlastarane utgjorde i høve til talet på mottakarar av avlasting i kommunar av ulik storleik, samt etter region og urbanitet. Av det vi har sett tidlegare, er det rimeleg å vente at dei minste kommunane har færre private avlastarar p.r. mottakarar, fordi korttids plass ofte er ei mykje brukt form for avlasting i desse kommunane. Men her ser vi eit uventa resultat, i det gjennomsnittet er like høgt i dei minste kommunane som i dei største. Dersom vi derimot tek ein nærmare kik på datamaterialet, så finn vi at i dei små kommunane er det ein veldig stor *variasjon* i dette talet (talet på private avlastarar dividert med talet på mottakarar av avlasting) - ein langt større variasjon enn det vi finn i større kommunar. Forklaringa på den store variasjonen viser seg å vere at små kommunar ofte har svært få både private avlastarar og mottakarar av avlasting, i fleire tilfelle så få som t.d. 4 private avlastarar, og kanskje totalt 5 mottakarar av avlasting. I en stor kommune kan dei tilsvarande tala vere 40 og 50. Derfor vert tilhøvet mellom desse to tala i den lille kommunen svært følsamt for om ein legg til eller trekkjer frå ein person over eller under brøken, langt meir følsamt enn i den store kommunen. *I den minste gruppa av kommunar er det altså nokre få kommunar som har eit svært høgt tal private avlastarar i høve til talet på mottakarar av avlasting fordi ein ekstra person over brøken får så sterkt utslag i forholdstalet, og er derfor med på å trekkje gjennomsnittet høgt opp.*

Vi tek derfor med eit anna mål, som er mindre kjenslevart for slike ekstremverdiar, nemleg: den verdien som delar gruppa av kommunar i to like store delar (medianverdien). Vi finn altså på denne måten eit anna midtpunkt innanfor kvar gruppe av kommunar.

I dette tilfellet vert biletet nyansert meir i retning av det forventa: Det er ein tendens til at private avlastarar er mindre vanleg i dei minste kommunane

enn i større. Men sidan talet framleis er høgt for kommunar med mellom 2-5 000 innbyggjarar, kan biletet på ingen måte seiast å vere eintydig.

**Tabell 3.16 Talet på private avlastarar i høve til talet på mottakarar av avlasting i kommunen, etter kommunestorleik, urbanitet og region. Gjennomsnitt og medianverdi. Basis: kommunar som har brukarar av avlasting. (N=272) (Bydelar i Oslo er halden utanfor)**

	Tal private avlastarar p.r. mottakar av avlasting i kommunen	
	Gjennomsnitt	Medianverdi
<b>KOMMUNESTORLEIK</b>		
Under 2 000 innb.	0,66	0,50
2 000 - 4 999 innb.	0,77	0,75
5 000 - 9 999 innb.	0,68	0,67
10 000 - 19 999 innb.	0,60	0,55
20 000 eller fleire innb.	0,63	0,66
<b>URBANITET</b>		
Bygdekommune	0,72	0,70
Bygdeby	0,66	0,64
By	0,62	0,65
<b>REGION</b>		
Oslofjorden	0,78	0,75
Sørlandet/Vestlandet	0,67	0,60
Indre Østland/Indre Trøndelag	0,69	0,67
Nord-Norge	0,62	0,50
Tal svar:	(258)	(258)

### 3.6 REKRUTTERING AV PRIVATE AVLASTARAR

Eit interessant spørsmål er korleis kommunane går fram for å rekruttere dei private avlastarane. Sidan personane bør vere godt eigna, både på den måten at vedkommande kan ta på seg dei oppgåvene ein ventar av ein avlastar, men også ved at dei bør 'passe' til den dei skal ta omsorgen for, vil kommunen ofte ha behov for kunnskap om vedkommande før ein eventuell avtale vert inngått.

På spørsmål om korleis dei private avlastarane i kommunen vert rekruttert, hadde respondenten fire svaralternativ: 'Annonse', 'Oppslag', 'Familien skaffar avlastarar', og 'Anna (presiser)'. Svaralternativa er ikkje gjensidig utelukkande, dvs. ein og samme kommune kunne godt krysse av for alle. Skiljet mellom annonse og oppslag vil kanskje ikkje alltid vere like klårt, sjølv om ein med det første nok oftast vil tenkje på annonse i avis eller blad.

Vi ser av tabellen (3.17) at det aller mest vanlege er at familien sjølv skaffar avlastarar (87 prosent). I 60 prosent av kommunane rekrutterer ein gjennom annonse (truleg i avis eller blad), medan kvar fjerde kommune (25 prosent) oppgjev at dei skaffar avlastar gjennom oppslag. Halvparten (53 prosent) av kommunane oppgjev også at dei rekrutterer avlastarar på andre måtar. Stikkprøver av dei innsendte spørjeskjema viser at dette ofte dekkjer situasjonar der kommunen sjølv (t.d. sosialtenesta) tek direkte kontakt med personar dei ser som eigna ('kommunal headhunting' var det ein kommune som svarte). Andre alternativ som førekjem er 'søknader frå interesserte', 'kjente i lokalmiljøet'.

**Tabell 3.17 Korleis vert avlastarane rekruttert? Basis: Kommunar og bydelar som har oppgitt at dei har privat avlastar (N=284). Bydelar i Oslo tel som kommunar.**

<b>Korleis vert avlastarane rekruttert?</b>		
	Prosent kommunar	Tal kommunar/bydelar som svarte
Annonse	60 %	(281)
Oppslag	25 %	(281)
Familien skaffar avlastarar	87 %	(282)
Anna	53 %	(282)

Kommunen fekk også spørsmål om *kven* dei rekrutterte som avlastar. Svarmoglegskapane her var ‘Familiemedlemmar’, ‘Naboar’, ‘Bekjente’, ‘Studentar’, og ‘Andre (presiser)’. Som i førre spørsmål kan kommunen oppgje fleire svar. ‘Bekjente’ refererer truleg som regel til bekjente av mottakaren eller brukaren av avlasting.

Avlasting er ein type omsorgsrelasjon som ofte vil krevje at både den som får omsorgen og den som vert avlasta, kan ha tillit til avlastaren. Dersom vedkommande ikkje kan vere sikker på at avlastaren er til å stole på, eller vil kunne gje tilfredsstillande omsorg for den omsorgstrengande, vil avlastinga i staden kunne bli ei belastning. Ein avlastar ein kan ha tillit til vil det vere lettast å finne gjennom det sosiale nettverket til omsorgsmottakaren.

Store kommunar vil truleg ha ein noko annan innfallsvinkel til spørsmålet om rekruttering enn små. Medan ein i små kommunar nok ofte vil ha ein bestemt person som ein søker avlastar til, vil situasjonen i store kommunar truleg ofte vere slik at ein stadig søker etter å fylle ein ‘stall’ av moglege avlastarar, som ein kan dra vekslar på etter kvart som behovet for avlasting melder seg.

Tabell 3.18 viser svarfordelinga på spørsmålet. Vi ser at det aller vanlegaste blant kommunane i utvalet er at bekjente vert rekruttert som avlastar (79 prosent). Dernest kjem ‘andre’ (59 prosent) og ‘familiemedlemmar’ (55 prosent). Vel kvar fjerde kommune (28 prosent) oppgjev at naboar vert rekruttert, like mange oppgjev studentar.

Ein rask kik på spørjeskjema viser at ‘andre’ ofte består av personar som jobbar i kommunen, døme er ‘fagfolk i kommunen’, ‘tilsette i sosialtenesta’, ‘helsepersonell’, tilsette ved avlastingsbolig’. Ein har presisert at det gjeld ‘andre familiar’, ein annan at det er ‘personar som har søkt’.

**Tabell 3.18 Kven vert rekruttert som avlastar? Basis: Kommunar og bydelar som har oppgitt at dei har privat avlastar (N=284). Bydelar i Oslo er med og tel som kommune.**

<b>Kven vert rekruttert som avlastar?</b>		
	Prosent kommunar	Tal kommunar/bydelar som svarte
Familiemedlemmar	55 %	(281)
Naboar	28 %	(280)
Bekjente	79 %	(280)
Studentar	27 %	(278)
Andre	59 %	(277)

### 3.6.1 Rekruttering av private avlastarar etter kommunestorleik og region

I tabell 3.19 ser vi rekrutteringsmåte og kven som vert rekruttert etter storleiken på kommunen og etter region. Vi må her vere merksame på eit viktig metodisk tilhøve når vi tolkar tabellen: i store kommunar har ein oftast totalt sett fleire brukarar av avlasting, og fleire private avlastarar enn i små kommunar. Dette gjer naturlegvis også at ein oftare vil ha behov for å setje i verk tiltak for å få tak i avlastarar, og at sjansen derfor også vert større for at kommunen har brukt fleire (eller alle) av dei ulike metodane ein rår over for å skaffe avlastarar. Derfor vil også store kommunar ha ein *generelt høgre* prosentandel som har svart ja på dei ulike svaralternativa. Derfor finn vi den viktigaste informasjonen i tabellen ved å samanlikne prosentandelane a) innanfor kvar gruppe av kommunar (av ein bestemt storleik eller i ein bestemt region), og b) studere om forskjellen etter kommunestorleik eller region er ulik for ulike svaralternativ.

Den desidert mest brukte kanalen for rekruttering av avlasting, er, uansett kommunestorleik, *familien*. Familien vil vere ein hensiktsmessig kanal fordi dei ofte vil ha den beste kunnskapen om kven som kunne eigne seg som avlastar. Det vil dessutan ofte også vere viktig for den som skal bli avlasta (ofte ein person i familien) å vere trygg på at den som overtek omsorgen er ein dei kjenner og kan stole på.

Rekruttering gjennom kanalar som annonse eller oppslag skjer i eit stort fleirtal av dei største kommunane, men er relativt til andre måtar å rekruttere på klårt mindre vanleg blant dei minste kommunane. I små kommunar er det truleg mindre ekstra å hente på eit oppslag i avisa, sidan ein på førehand vil ha ganske god oversikt over personar som kunne eigne seg som potensielle avlastarar.

Dersom vi går over til det siste svaralternativet for kanalar for rekruttering, 'andre', ser vi ei svært interessant fordeling. Uansett kommunestorleik, er det tilnærma halvparten av kommunane som oppgjev 'anna' som måte å rekruttere private avlastarar på (prosentandelen varierer frå 44 til 58 prosent). Som vi var inne på tidlegare, viser stikkprøver at dette ofte ser ut til å bestå i at kommunen sjølv (gjerne sosialtenesta) tek direkte kontakt med personar dei ser som eigna avlastarar. Vi ser at dette svaralternativet, relativt til andre kanalar for avlasting, representerer eit langt meir dominerande innslag blant mindre kommunar enn blant større. Det er faktisk det nest vanlegaste svaralternativet etter familien. Dette fortel oss at i mindre kommunar så er direkte seleksjon frå kommunen si side av moglege kandidatar ein viktigare kanal enn i store kommunar, kor altså det å lyse ut behovet er ein viktigare framgangsmåte.

Når vi ser på *kven* som vert rekruttert, er bekjente den vanlegaste kategorien uansett kommunestorleik og region. Ikkje uventa vert studentar rekruttert langt oftare i dei største kommunane (57 prosent), faktisk oftare enn naboar (39 prosent), medan studentar er svært lite vanleg i små kommunar. Vi ser også at det er langt vanlegare at studentar vert rekruttert i Oslofjord-regionen (44 prosent), enn i andre regionar, til dømes berre i 12 prosent av kommunane i Nord-Noreg.

**Tabell 3.19 Korleis vert avlastarane rekruttert og kven vert rekruttert? Prosentandel kommunar som har kryssa av for dei ulike svara, etter tal innbyggjarar og region. Basis: Kommunar som har oppgitt at dei har privat avlastar (N=260). Bydelar i Oslo er halden utanfor.**

	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/ Trl.	Nord- Norge
<i>Korleis?</i>									
Annonse	32 %	41 %	79 %	77 %	78 %	71 %	62 %	45 %	58 %
Oppslag	8 %	11 %	31 %	30 %	48 %	35 %	23 %	17 %	14 %
Familien	74 %	80 %	92 %	91 %	100 %	96 %	82 %	80 %	93 %
Anna	50 %	56 %	51 %	57 %	48 %	48 %	56 %	58 %	44 %



<i>Kven?</i>									
Familie	40 %	46 %	55 %	68 %	83 %	60 %	50 %	48 %	37 %
Naboar	21 %	24 %	26 %	30 %	39 %	33 %	23 %	26 %	28 %
Bekjente	61 %	76 %	83 %	86 %	91 %	92 %	73 %	74 %	84 %
Studentar	5 %	13 %	27 %	37 %	57 %	44 %	24 %	15 %	12 %
Andre	47 %	46 %	67 %	65 %	82 %	54 %	62 %	59 %	51 %
<i>Tal svar</i>	<i>(38)</i>	<i>(87-88)</i>	<i>(64-65)</i>	<i>(43-44)</i>	<i>(22-23)</i>	<i>(48)</i>	<i>(95-98)</i>	<i>(68-69)</i>	<i>(43)</i>

### 3.7 VERT DET GITT RETTLEIING OG OPPLÆRING TIL PRIVATE AVLASTARAR?

Kommunane vart spurde om dei arrangerer opplæring og om det vert gitt rettleiing til private avlastarar. Neste tabell (3.20) viser at kvar femte kommune som har privat avlastar også arrangerer opplæring for avlastarane. Kvar femte svarte også at kommunen gjev rettleiing, medan nesten alle andre (78 prosent) svarte at dei gjev rettleiing etter behov.

Berre 4 prosent (eller 11 kommunar) svarte 'ja' på begge spørsmåla; 20 prosent (55 kommunar) dersom vi inkluderer 'etter behov' under spørsmålet om rettleiing (tala er ikkje vist i tabellen).

Av kommunane som svarte på spørsmålet om kor ofte dei arrangerte opplæring (N=42), var det om lag halvparten som svarte 'årleg' eller 'halvårleg', medan den andre halvparten svarte 'sjeldnare enn årleg'. Av kommunane som svarte på det tilsvarende spørsmålet om rettleiing (N=67), svarte kvar fjerde kommune 'månadleg', og halvparten 'halvårleg'. Den siste fjerdeparten svarte at dei gjev rettleiing sjeldnare enn halvårleg.

Om lag kvar tredje kommune som gjev opplæring, brukar rettleiingsmateriellet/-programmet frå Norsk Fjernundervisning ('Å være avlastar'), medan to tredjedelar brukar anna rettleiing.

**Tabell 3.20 Om kommunen gjev opplæring eller rettleiing til private avlastarar, og kor ofte. Basis: Kommunar og bydelar som har oppgitt at dei har privat avlastar (N=284). Bydelar i Oslo er med og tel som kommune. Prosent kommunar**

	Prosent	Tal kommunar
<i>Arrangerer kommunen opplæring?</i>		
Ja	20 %	
Nei	80 %	
Sum	100 %	(273)
<i>Gjev kommunen rettleiing?</i>		
Ja	19 %	
Nei	4 %	
Etter behov	78 %	
Sum	100 %	(280)
<b>Kommunar som svarte ja:</b>		
<i>Kor ofte gjev kommunen opplæring?</i>		
Halvårleg	21 %	
Årleg	31 %	
Sjeldnare	48 %	
Sum	100 %	(42)
<i>Brukar kommunen spesielle program?</i>		
Ja, 'Å være avlaster' (NFU)	38 %	
Andre	62 %	
Sum	100 %	(48)
<i>Kor ofte gjev kommunen rettleiing?</i>		
Månadleg	25 %	
Halvårleg	51 %	
Sjeldnare	24 %	
Sum	100 %	(67)

### **3.8 SØKNADER OG SAKSHANDSAMING**

I dette kapitlet skal vi gå over til å sjå på ulike spørsmål om søknadsomfang og om sakshandsaminga til kommunen.

#### **3.8.1 Omfang av søknader**

Kommunane vart spurt kor mange søknader dei hadde motteke om avlasting i perioden 1.1-1.11.96. Totalt var det 97 prosent av kommunane, altså så godt som alle som svarte på spørsmålet (299 kommunar), som hadde motteke ein eller fleire søknader om avlasting (bydelane i Oslo inkludert). Desse kommunane mottok til saman 5 191 søknader. I gjennomsnitt var det 17 personar eller familiar som søkte i kvar kommune, medan halvparten av kommunane hadde motteken søknader frå 8 eller fleire personar eller familiar. Det mest vanlege er 5 søknader. Ein fjerdepart av kommunane har motteke minst 20 søknader.

Vi skal no ta for oss tilhøvet mellom omfanget av søknader om avlasting i høve til omfanget av brukarar av avlasting. Dette målet vil kunne seie oss noko om behovsdekking, men berre i avgrensa grad, fordi det ikkje alltid vil vere slik at eit behov slår ut i ein søknad. Dersom ein søkjar (uavhengig av faktisk behov) veit at sjansen er liten for at søknaden går igjennom, vil sjansen vere stor for at vedkommande også let vere å skrive ein søknad.

Tabell 3.21 viser prosentandel kommunar der talet på søknader som kommunen hadde motteke om avlasting var større enn talet på mottakarar av avlasting i kommunen. Ser vi på kommunestørleik (øvrste delen av tabellen), er det ein langt større andel av kommunane med 20 000 innbyggjarar eller meir som hadde fleire søknader enn mottakarar (48 prosent) enn i mindre kommunar (9 prosent av kommunane med færre enn 2 000 innbyggjarar). Tilsvarande ser vi at blant bygdekommunane er det 9 prosent som hadde fleire søkjarar enn mottakarar, mot 16 prosent av bygdebykommunane og heile 34 prosent av bykommunane.

**Tabell 3.21 Prosentandel kommunar med fleire søknader om avlasting enn tal brukarar av avlasting, etter kommunestorleik, urbanitet og region. (Bydelar i Oslo er halden utanfor)**

	Prosentandel kommunar som mottok fleire søknader om avlasting enn tal brukarar av avlasting i kommunen
<b>KOMMUNESTORLEIK</b>	
Under 2 000 innb.	9 %
2 000 - 4 999 innb.	10 %
5 000 - 9 999 innb.	15 %
10 000 - 19 999 innb.	17 %
20 000 eller fleire innb.	48 %
<b>URBANITET</b>	
Bygdekommune	9 %
Bygdeby	16 %
By	34 %
<b>REGION</b>	
Oslofjorden	10 %
Sørlandet/Vestlandet	15 %
Indre Østland/Indre Trøndelag	19 %
Nord-Norge	15 %
Tal svar:	(259)

### 3.8.2 Avslag<sup>2</sup> og grunnar til avslag

Forutan talet på søknader om avlasting, vart kommunane spurt om kor mange som hadde fått tilsegn og kor mange avslag dei hadde gitt.

Berre 44 kommunar (15 prosent) har oppgitt å ha gitt avslag på søknad om avlasting (tabell 3.22). Til saman er det avslått 159 søknader i desse kommunane, eit gjennomsnitt på 3.6 søknader p.r. kommune. Ein korrelasjonsanalyse av samanhengen mellom talet på søknader og talet på tilsegner viser ein korrelasjonskoeffisient lik .93, (N= 285 kommunar). Det vil seie at dei aller fleste kommunane som har svart på spørsmålet har gitt tilsegn til dei aller fleste søknadene.

Men også dette funnet må tolkast med varsemd. Det inneber ikkje nødvendigvis at kommunane er rause i handteringa av søknadene. Det kan vere at dei personane som har kome så langt at dei har søkt om avlasting, er dei som har 'ei god sak', og har blitt oppmuntra av personar innan kommunen, eller av andre, om at dei bør søkje. Mengda og innhaldet i søknadene vil truleg, i alle fall i ein viss grad vere ein funksjon av tilbodet til og informasjonen frå kommunen.

**Tabell 3.22 Kor mange søknader vart avslått i perioden 1.1.-1.11.96? Prosentandel kommunar. Bydelar i Oslo er rekna som kommunar. (N=326)**

	Prosent kommunar
Ingen avslått	85 %
Ein eller fleire avslått	15 %
Sum	100 %
Tal svar	(285)

Eit interessant spørsmål er så om tendensen til å gje avslag på søknad om avlasting er ulik for kommunar av ulik storleik eller i ulik region? Neste

<sup>2</sup> Respektive 23, 33 og 36 kommunar som har levert spørreskjema har ikkje oppgitt talet på søknader, talet på tilsegner eller talet på avslag.

tabell (3.23) viser at berre 4 % av dei minste kommunane hadde gitt avslag til søknad om avlasting, og andelen stig så gradvis til vel to av fem i gruppa av kommunar med meir enn 20 000 innbyggjarar. Men vi må hugse på at skilnaden dels vil vere ein funksjon av kor mange søknader om avlasting kommunen har fått totalt. Store kommunar mottok fleire søknader enn små kommunar, og sjansen for at kommunen har gitt eit avslag vert dermed også større. I nedste rekkja i tabellen har vi derfor teke med gjennomsnittleg tal avslag p.r. søknad. Biletet vi får då er ikkje like eintydig, men store kommunar med meir enn 20 000 innbyggjarar, samt kommunar i Oslofjord-regionen har eit høgre gjennomsnitt enn andre. I gjennomsnitt for alle kommunane vart det gitt 0,04 avslag p.r søknad, det vil seie 4 prosent av søknadene.

**Tabell 3.23 Avslag på søknad om avlasting, etter tal innbyggjarar og region. Basis: kommunar som hadde mottoke søknad om avlasting. (N=287). Bydelar i Oslo er halden utanfor. Prosent kommunar.**

	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/ Trl.	Nord- N.
Avslo ingen	96 %	95 %	89 %	77 %	57 %	82 %	86 %	90 %	85 %
Avslo minst ein	4 %	5 %	11 %	23 %	43 %	18 %	14 %	10 %	15 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Tal avslag p.r. søknad, snitt	0,04	0,03	0,02	0,03	0,11	0,06	0,03	0,02	0,04
Tal svar	(44)	(92)	(62)	(39)	(21)	(51)	(92)	(67)	(48)

Det vart også stilt spørsmål om søknadene som det var gitt tilsegn til er *iverksett*. Av dei 292 kommunane som svarte på spørsmålet, var det berre 8 (3 prosent) som svarte nei, 97 prosent ja. Spørsmålet gjer det imidlertid ikkje mogleg å skilje mellom dei som har iverksett alle søknadene med tilsegn og dei som har iverksett berre nokre av dei. Spørsmålet er formulert i

ubunden form (*Er innvilgede vedtak iverksett?*), slik at det er grunn til å tru at også dei som har iverksett berre nokre av vedtaka har svart ja her.

127 kommunar (inkl. bydelar i Oslo) har svart på spørsmålet om kva som er dei vanlegaste *grunngevingane* for avslag på søknad om avlasting (tabell 3.24). Spørsmålet er altså besvart av fleire kommunar enn dei som har oppgitt at dei har gitt avslag (jf. ovanfor).

Meir enn to tredjedelar (70 prosent) av desse kommunane oppgjev som ei vanleg grunngeving for avslag at andre tenester dekkjer behovet. Den nest vanlegaste grunngevinga er at søknaden om avlasting ikkje fyller vilkår i loven (56 prosent). Oppbrukt budsjett er noko mindre vanleg som grunngeving, men likevel brukt av så mange som 39 prosent av kommunane.

Det må seiast å vere ein uventa høg andel kommunar som brukar oppbrukt budsjett som grunngeving for avslag på søknad om avlasting. Etter lov om sosiale tenester er kommunen sin økonomi ikkje lovleg grunn til ikkje å innfri legitime behov (Rundskriv I-1/93).

**Tabell 3.24: Kva som er vanleg grunngeving for avslag på søknad om avlasting i kommunen. Kvar kommune kan oppgje fleire svar. (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar). (N=326, av desse 199 kommunar ubesvart)**

	Prosent kommunar med ja
Fyller ikkje vilkår i loven	56 %
Andre tenester dekkjer behovet	70 %
Årets budsjett for avlasting er brukt opp	39 %
Anna	28 %
<i>Tal svar</i>	(127)

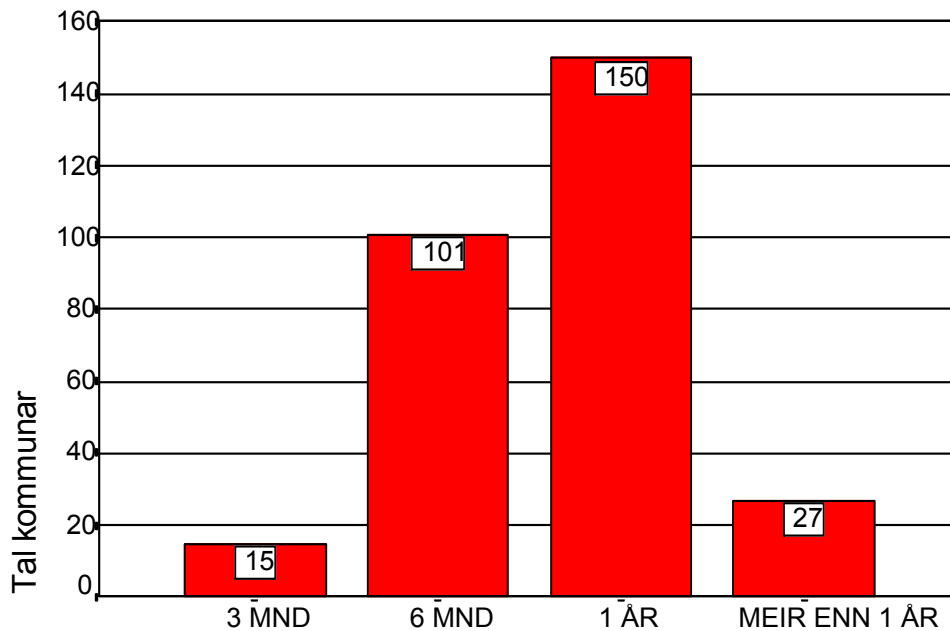
### 3.8.3 Tilsegnstid

Figur 3.1 viser for kor lang tid det er vanleg å gje tilsegn om avlasting blant kommunane. Det er mest vanleg å gje tilsegn om avlasting i eitt år (150 kommunar). Men ganske mange kommunar gjev også tilsegn i 6 månader (101 kommunar) Vi ser vidare at det er svært få kommunar som gjev tilsegn i meir enn eitt år (27). Det er også få som gjev tilsegn i så kort tid som 3 månader (15).

Figuren viser eit bilete som lite truleg er eit spegelbilete av behovet for avlasting frå brukarsida. Det er til dømes svært lite sannsynleg at behovet for avlasting i meir enn eitt år skulle vere sjeldnare førekommande enn eit behov for seks månader eller eitt år. Derfor er mønsteret vi ser i figuren truleg heller ein funksjon av den politiske og administrative syklusen i kommunane, til dømes ved at budsjettplanlegginga skjer for eitt år om gongen.



**Figur 3.1: For kor lang tid er det vanleg å gje tilsegn om avlasting? Tal kommunar etter tilsegnstid. Bydelar i Oslo er rekna som kommunar. (N=326, 33 av desse ubesvart på spørsmålet)**



For kor lang tid er det vanleg å gje tilsegn om avlasting?

### 3.8.4 Tilsegnstid etter kommunestorleik og region

Tabell 3.25 viser samanhengen mellom storleiken på kommunen, region og tida det er vanleg å gje tilsegn om avlasting. Vi ser at kommunar som har meir enn 5 000 innbyggjarar noko oftare enn andre gjev tilsegn i 6 månader eller 1 år - blant kommunar med 20 000 innbyggjarar eller meir er det faktisk alle som gjev tilsegn for eit halvt eller eitt år. Blant mindre kommunar er det større variasjon i tilsegnstida. Og ser vi på ulike regionar, er det spesielt kommunar kring Oslofjorden som konsentrerer seg kring eitt års tilsegnstid, medan kommunane i Nord-Noreg viser størst variasjon.

Tendensen vi ser er truleg eit utslag av at mindre kommunar ofte vil ha ei mindre regelstyrt og byråkratisert sakshandsaming enn større kommunar. Dette vil også gje seg utslag i større variasjon i praksis, og det er også rimeleg å tru at eit auka rom for skjønn vil føre til at det oftare vert teke omsyn til individuelle behov i sakshandsaminga og tildelinga av avlasting.

**Tabell 3.25 Vanleg tilsegnstid, etter tal innbyggjarar og region (N=301). (Bydelar i Oslo er halden utanfor). Prosent kommunar.**

	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/ Trl.	Nord- Norge
3 månader	7 %	10 %	2 %	5 %	-	2 %	6 %	6 %	8 %
6 månader	29 %	33 %	38 %	30 %	57 %	31 %	32 %	44 %	31 %
1 år	44 %	43 %	55 %	64 %	44 %	61 %	51 %	43 %	45 %
Meir enn 1 år	20 %	14 %	6 %	2 %	-	6 %	11 %	7 %	16 %
Sum	100 %	100 %	101 %	101 %	101 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Tal svar	(45)	(93)	(64)	(44)	(23)	(49)	(97)	(72)	(51)

### 3.8.5 Klager på vedtak

237 kommunar svarte på spørsmål om klager på vedtak om avlasting. Kvar fjerde av desse kommunane hadde motteke ein eller fleire klager (tabell 3.26). Dersom vi summerer opp talet på klager, får vi 133 klager i alt i desse kommunane. Det beste inntrykket av omfanget av klager får vi kanskje ved å sjå klageomfanget i høve til det totale talet på søknader i kommunen. Dersom vi dividerer talet på klager på vedtak om avlasting på talet på søknader i dei kommunane som hadde motteke søknad, er det i gjennomsnitt gitt knapt 0.06 klager per søknad, eller ei klage per 17 søknader.

**Tabell 3.26: Klager til kommunen på vedtak om avlasting. (N=326). (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar) Prosent kommunar.**

	Prosent
Ingen påklagde vedtak	74 %
Minst eitt	26 %
Sum	100 %
Tal svar	(237)

Kor vanleg er det at kommunane gjer om vedtak etter at dei har fått klage på søknad om avlasting? Neste tabell (3.27) viser at 33 kommunar, eller 60 prosent av dei 55 som svarte på spørsmålet gjorde om eitt eller fleire vedtak.

Dette resultatet viser altså at det ofte nyttar å klage på vedtak ein er usamd i. Men at ein så stor andel kommunar som har motteke klager gjer om vedtaka, kan også bety ein annan ting, nemleg at det er ein del kommunar som har gjort dårleg arbeid i sakshandsaminga i den første runden.

**Tabell 3.27: Talet på vedtak som vart omgjort av kommunen. Basis: kommunar som mottok klager (N=61). Prosent kommunar.**

	Prosent
Ingen påklagde vedtak omgjort av kommunen	40 %
Eitt omgjort vedtak	36 %
To omgjorde vedtak	11 %
Tre omgjorde vedtak	9 %
Fire eller fleire omgjorde vedtak	4 %
Sum	100 %
Tal svar	(55)

Dersom kommunen ikkje gjev søkjaren medhold i klagen, kan vedkommande sende klagen vidare til fylkesmannen. Tabell 3.28 viser kor mange av kommunane som mottok klager som fekk vedtak avgjort av fylkesmannen. Av dei 50 kommunane som svarte var det nesten halvparten, 44 prosent, som fekk minst eitt vedtak avgjort av fylkesmannen.

**Tabell 3.28: Talet på vedtak som vart avgjort av fylkesmannen. Basis: kommunar som mottok klager (N=61). Prosent kommunar.**

	Prosent
Ingen vedtak avgjort av fylkesmannen	56 %
Eitt vedtak	32 %
To vedtak	6 %
Tre vedtak	2 %
Fire eller fleire vedtak	4 %
Sum	100 %
Tal kommunar	(50)

Neste tabell (3.29) viser utfallet av vedtaka hos fylkesmannen. Vi må her vere merksam på ein høg andel ubesvart. Truleg kan ubesvart i mange tilfelle her tolkast som 'ingen' (altså 'ingen av klagen ende med det gjeldande utfallet').

Av tabellen ser vi at resultatet vart medhold på klagen i sju av kommunane, og delvis medhold i tre. I seks av kommunane fekk ein ikkje medhold på klagen, medan berre ein kommune oppgjev at klagen vart returnert grunna feil ved sakshandsaminga. Tabellen tyder på at det altså kan lønne seg å sende klagen vidare til fylkesmannen.

**Tabell 3.29: Resultat av klagene hos fylkesmannen. Basis: kommunar som fekk vedtak avgjort av fylkesmannen (N=22). Tal kommunar**

	Tal kommunar
Medhold:	
Ingen	4
Ei klage	6
To el. fl. klager	1
Ubesvart	11
Delvis medhold:	
Ingen	7
Ei klage	2
To el. fl. klager	1
Ubesvart	12
Ikkje medhold:	
Ingen	4
Ei klage	5
To el. fl. klager	1
Ubesvart	12
Returnert grunna saksbehandlingsfeil:	
Ingen	8
Ei klage	1
To el. fl. klager	-
Ubesvart	13

### 3.8.6 Andre spørsmål om sakshandsaming: kva etat som handsamar søknadene; enkeltvedtak; brukarmedverknad

Kommunane vart spurt om dei fatta *enkeltvedtak* ved handsaming av søknader om avlasting. Tabell 3.30 viser at dei aller fleste kommunane som svarte på spørsmålet fattar enkeltvedtak (98 prosent). Nokre få (2 prosent) svarte 'både/og'.

**Tabell 3.30: Om ein fattar enkeltvedtak ved handsaming av søknader om avlasting. (N=326). (Bydelar i Oslo inkludert). Prosent kommunar.**

	Prosent
Ja	98 %
Nei	-
Både/og	2 %
Sum	100 %
Tal svar	(306)

Kommunane fekk også spørsmål om brukarane og/eller pårørande vert teken med i utforminga av avlastingstiltaket (tabell 3.31). I spørsmålsstillinga ligg det imidlertid ei viss normativ føring, sidan det i spørjeskjemaet vert vist til brukarmedverknadsparagrafen (§ 8-4 i sosialtenesteloven). Dette kan i ha ført til at fleire kommunar har svart 'ja' enn dei elles ville ha gjort.

Vi ser at det berre er to av kommunane (ein prosent) som svarte seier at dei ikkje tek brukarane med i utforminga, medan 56 har svart 'både/og' (19 prosent). 242 av kommunane har svart eintydig 'ja' på spørsmålet (81 prosent).

**Tabell 3.31: Om ein tek brukarane og/eller pårørande med i utforminga av tiltaket. (N=326). (Bydelar i Oslo inkludert). Prosent kommunar.**

	Prosent
--	---------

Ja	81 %
Nei	1 %
Både/og	19 %
Sum	100 %
Tal svar	(300)

Vi ser vidare (tabell 3.32) at det er den store gruppa av mellomstore kommunar (kommunar med mellom 2 000 og 10 000 innbyggjarar) som oftast svarar eintydig ja på at dei tek brukarane med i utforminga. Av regionane er det Nord-Noreg som sjeldnast tek brukarane med, medan regionane Sørlandet/Vestlandet og Oslofjorden oftast gjer det.

**Tabell 3.32: Om ein tek brukarane og/eller pårørande med i utforminga av tiltaket, etter kommunestørleik og region. (N=301). (Bydelar i Oslo er halden utanfor) Prosent kommunar.**

	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/ Trl.	Nord- Norge
Ja	78 %	84 %	84 %	73 %	78 %	84 %	85 %	77 %	72 %
Nei	2 %	-	-	-	-	-	-	1 %	-
Både/og	20 %	16 %	16 %	27 %	22 %	16 %	15 %	21 %	28 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	99 %	100 %
Tal svar	(49)	(93)	(67)	(44)	(23)	(49)	(102)	(75)	(50)

Det vart også stilt spørsmål om kva etat i kommunen som handsamar søknader om avlasting (tabell 3.33). Ein av tre (35 prosent) oppgav sosialkontoret, like mange pleie- og omsorg (31 prosent). Og nesten ein av tre kommunar oppgav at både sosialkontoret og pleie- og omsorg tek seg av søknadene.

**Tabell 3.33: Kva etat som handsamar søknader om avlasting i kommunen? (N=326) kommunar. (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar) Prosent kommunar.**

	Prosent
Sosialkontoret	35 %
Pleie- og omsorg	31 %
Kulturetaten	1 %
Sosialkontor og pleie- og omsorg	29 %
Anna	5 %
Sum	100 %
Tal svar	(310)

Er det nokon forskjell i kven som handsamar tenestene blant kommunar av ulik storleik? Tabell 3.34 viser at pleie- og omsorgsetaten handsamar søknader om avlasting noko oftare i store kommunar med 10 000 innbyggjarar eller meir enn i mindre. Til mindre kommunar vi ser på, til vanlegare er det at både sosialkontoret og pleie- og omsorg handsamar søknadene. Det ser altså ut til at det er ein større grad av spesialisering i store kommunar, medan mindre kommunar oftare har ei samordning mellom sosialetaten og pleie- og omsorgsetaten.

Det er også tydelege regionale forskjellar: i Nord-Noreg er andelen kommunar der sosialkontoret handsamar søknadene lågare enn i andre regionar, og andelen kommunar der pleie- og omsorg (evt. i tillegg til sosialkontoret) handsamar søknadene er større enn i dei andre regionane.



**Tabell 3.33: Kva etat som handsamar søknader om avlasting i kommunen, etter kommunestorleik og region. (N=301) (Bydelar i Oslo er halden utanfor) Prosent kommunar..**

	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/ Trl.	Nord- N.
Sosialkontoret	31 %	43 %	35 %	33 %	38 %	39 %	47 %	32 %	23 %
Pleie- og oms.	29 %	24 %	27 %	38 %	38 %	29 %	20 %	36 %	37 %
Kulturetaten	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sos.ktr. + pl.oms.	35 %	30 %	32 %	27 %	17 %	25 %	28 %	31 %	37 %
Anna	4 %	3 %	6 %	2 %	8 %	8 %	5 %	1 %	4 %
<i>Sum</i>	99 %	100 %	100 %	100 %	101 %	101 %	100 %	100 %	101 %
<i>Tal svar</i>	(51)	(100)	(66)	(45)	(24)	(52)	(104)	(78)	(52)

Eit interessant spørsmål er om typen etat som handsamar søknadene har noko å seie for om kommunen tek brukarane eller pårørande med i utforminga av avlastingstiltaket. Neste tabell (3.35) viser at kommunar der sosialkontoret tek seg av søknadene noko oftare svarar eintydig ja (86 prosent) på spørsmålet om brukarmedverknad, enn kommunar der pleie- og omsorgsetaten (78 prosent), eller sosialkontoret og pleie- og omsorg (74 prosent) handsamar søknadene.

**Tabell 3.35: Om ein tek brukarane og/eller pårørande med i utforminga av tiltaket, etter kva etat som handsamar søknader i kommunen. (N=326). (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar) Prosent kommunar.**

	Sosialkon toret	Pleie- og omsorg	Kulturetat en	Sosialkont or og pleie- og omsorg	Anna
--	--------------------	---------------------	------------------	---	------

Ja	86 %	78 %	100 %	74 %	93 %
Nei	-	1 %	-	1 %	-
Både/og	14 %	21 %	-	24 %	7 %
<i>Sum</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>99 %</i>	<i>100 %</i>
<i>Tal svar</i>	<i>(105)</i>	<i>(90)</i>	<i>(3)</i>	<i>(86)</i>	<i>(14)</i>

### 3.9 OPPSUMMERING

I dette avsnittet skal eg oppsummere dei viktigaste resultatane om avlasting. I tillegg vil nokre av resultatane bli forfølgt med nærmare analyse og tolking.

#### 3.9.1 Omfang av avlasting

Så å seie alle kommunane (97 prosent) som svarte på spørsmåla om avlasting hadde ein eller fleire mottakarar av avlasting i perioden 1.1 - 1.11.96. Det er dei små kommunane som har desidert flest mottakarar av avlasting når vi ser det i høve til talet på innbyggjarar, medan store bykommunar har færrest. Dette biletet gjeld også om vi ser omfanget av avlasting i høve til talet på mottakarar av hjelpestønad.

Ei mogleg forklaring på samanhengen med kommunestorleik kan vere å finne i observasjonen som viste at dei små kommunane i materialet har oppgitt eit relativt stort innslag av eldre personar som brukarar av avlasting. I små kommunar finn vi også ein meir omfattande bruk av korttids plass i institusjon som avlastingstype enn i større kommunar. Ei mogleg delforklaring på dette mønsteret kan vere at små kommunar har ein større andel eldre i befolkninga enn store. I kommunar med færre enn 2 000 innbyggjarar er i gjennomsnitt 5.7 prosent av befolkninga 80 år eller eldre, mot 5.0 prosent i kommunar med mellom 2 000 og 5 000 innbyggjarar, 4.2 prosent i kommunar med mellom 5 000 og 10 000 innbyggjarar, og respektive 3.3 og 3.5 prosent i kommunar med 10 000 - 20 000 og 20 000 eller fleire innbyggjarar.

Men det er også slik at bruken av pårørande som heimehjelp er langt meir vanleg i små kommunar enn i store, både om vi ser det i høve til folketalet totalt, og om vi ser det i høve til talet på eldre personar<sup>3</sup>. Dette kan tyde på at det ikkje berre er ein større andel eldre i små kommunar som kan forklare skilnaden i omfang mellom store og små kommunar, men at pårørande også oftare har omsorgen for eldre i små kommunar. Det er rimeleg å tru at begge delar verkar inn.

---

<sup>3</sup> Andelen pårørande som heimehjelp er: kommunar med færre enn 2 000 innb: 2.0 promille av befolkninga; mellom 2 000 og 5 000 innb: 1.4 promille.; mellom 5 000 og 10 000 innb.: 0.6 promille; mellom 10 000 og 20 000 innb: 0.4 promille.; 20 000 innb. eller meir: 0.3 promille.

Andelen pårørande som heimehjelp i høve til talet på personar som er 80 år eller eldre: kommunar med færre enn 2 000 innb: 36.1 promille; mellom 2 000 og 5 000 innb: 26.4 promille.; mellom 5 000 og 10 000 innb.: 14.5 promille; mellom 10 000 og 20 000 innb: 13.8 promille.; 20 000 innb. eller meir: 9.6 promille. (Kjelde: Kommunedatabasen/NSD)

Men vi kan heller ikkje utelukke ei anna mogleg forklaring på at mindre kommunar oftare enn større har oppgitt eldre som brukarar og korttids plass som avlastingstype, som ligg på eit metodisk/definitorisk plan, gjennom: a) forskjellar i kva etat i kommunen som handsamar søknadene og/eller b) forskjellar i kva lov som vert brukt som heimel for avlasting. Til det første hugsar vi at tabell 3.34 viste ein tendens til at søknader om avlasting oftare vert handsama av pleie- og omsorgsetaten i store kommunar, medan det i mindre kommunar er meir vanleg at sosialkontoret og pleie- og omsorgsetaten handsamar søknadene. Det kan såleis vere slik at opplysningane i kommunar der berre pleie- og omsorgsetaten handsamar søknadene er meir mangelfulle, fordi spørjeskjemaet vart sendt til helse- og sosialsjefen i kommunen. Det kan dessutan vere slik at pleie- og omsorgsetaten i større grad enn sosialetaten forankrar søknader om avlasting i lov om helsetenester i kommunen (ein oppfatar behovet for korttids plass i institusjon som eit helseproblem), slik at større kommunar av den grunn sjeldnare har oppgitt dette som avlasting under sosialtenesteloven. I den grad det er slik, noko vi altså ikkje heilt kan utelukke, er det altså delvis administrative skilnader vi ser utslag av i datamaterialet. Det vil vere vanskeleg å seie noko sikkert om kor mykje dette tilhøvet spelar inn, men det er nok rimeleg å gå ut frå at det ikkje kan forklare heile samanhengen vi har sett mellom kommunestorleik og omfang av avlasting.

### **3.9.2 Kjenneteikn ved brukarane av avlasting**

Psykisk utviklingshemma er den kategorien brukarar av avlasting som førekjem i desidert flest kommunar, og tel dessutan klårt flest brukarar av alle kategoriane som det er spurt om. Psykisk utviklingshemma utgjer faktisk heile 44 % av alle brukarane av avlasting. Den nest største kategorien er personar med fysisk funksjonshemming, og multi-funksjonshemma kjem på ein tredjeplass. Det er personar over 50 år, og personar med senil demedan som er dei minst vanlege brukarane av avlasting. Dette er kanskje noko overraskande, sidan behovet for avlasting ikkje skulle vere mindre for desse - snarare tvert om. Det er ikkje usannsynleg at vi også her ser eit utslag av underrapportering som kan skrive seg frå at spørjeskjemaet eksplisitt fokuserer på 'funksjonshemma' og avlasting etter sosialtenesteloven.

Brukarar med senil demedan og personar med psykiske problem er (relativt til andre kategoriar brukarar) vanlegare blant små kommunar enn blant store. Ei mogleg forklaring på det store innslaget av brukarar av avlasting med psykiske problem blant små kommunar, kan vere at dei har dårlegare utbygging av institusjonaliserte tilbod. Ei anna mogleg forklaring er at samfunnet er mindre og meir gjennomsiktig i små kommunar, slik at det kan vere lettare for tenesta å fange opp potensielle brukarar.

### **3.9.3 Tal avlastingsdøgn**

For mottakarar av avlasting vil spørsmålet om *kor mykje* avlasting ein får vere viktig. I ei undersøking av offentlege tilbod til heimebuande born og unge med psykisk utviklingshemming, fann Sitter (1996) på grunnlag av tal frå 1994 at avlasting i gjennomsnitt vart gitt i underkant av 6 dagar per månad for personar mellom 0 og 20 år, noko som i følgje Sitter kan karakteriserast som lite. På bakgrunn av vårt materiale fann vi at det mest vanlege blant kommunane er å ha brukarar med 15-30 døgn i året, nest vanlegast var det å ha brukarar med mellom 31 - 50 døgn. Dette utgjer mellom 1.3 og 4.2 døgn per månad (når vi dividerer talet på 12 månader).

Kva er den mest vanlege mengda av avlasting i året for brukarar med psykisk utviklingshemming i vår undersøking? Vi kan nærme oss dette spørsmålet indirekte ved å utføre ein korrelasjonsanalyse mellom talet på brukarar med psykisk utviklingshemming og talet på brukarar innanfor dei ulike verdiane for avlastingsdøgn (tabell 3.36; det er kontrollert for talet på brukarar av andre kategoriar). Då ser vi at talet på brukarar med psykisk utviklingshemming har størst betydning for talet på brukarar med mellom 31 og 50 døgn. Vi kan tolke dette slik at sjansen er størst for at ein person med psykisk utviklingshemming har avlasting mellom 31-50 døgn i året, altså mellom 2.6 og 4.2 døgn i månaden (når vi dividerer 31-50 på 12 månader). Dette talet er lågare enn det Sitter fann i si undersøking.

**Tabell 3.36: Partiell korrelasjon (pearsons  $r$ ) mellom talet på brukarar av avlasting med psykisk utviklingshemming og talet på brukarar med ulikt tal døgn p.r år. Kontrollert for talet på andre kategoriar brukarar ( $N=326$ ). (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar)**

	Tal brukarar med psykisk utviklingshemming	Tal svar
1-5 døgn	-.02	287
6-15 døgn	.12*	287
15-30 døgn	.33***	287
31-50 døgn	.48***	287
51-100 døgn	.14*	287
100 døgn el meir	.05	287

\*=statistisk signifikant på .05 nivå \*\*= statistisk signifikant på .01 nivå  
\*\*\*=statistisk signifikant på .001 nivå.

Undersøkinga tyder vidare på at små kommunar har større variasjon i talet på døgn med avlasting blant brukarane. Store kommunar konsentrerer seg kring 15-30 døgn, medan små kommunar oftare har relativt mange brukarar med både 6-15 døgn og 1-5 døgn.

Ein annan interessant observasjon viser at kommunar med få mottakarar av avlasting i høve til folketalet, oftare enn kommunar med ein relativt stor andel mottakarar, har brukarar med mange døgn (meir enn 50 døgn) i året. Det synest altså å vere slik at nokre kommunar spreier avlasting vidt utover på mange brukarar og gjev lite til kvar, medan andre kommunar gjev avlasting til færre og meir til kvar.

### 3.9.4 Type avlasting

Den absolutt vanlegaste forma for avlasting er privat avlasting. 91 prosent av kommunane hadde brukarar med privat avlastar (til saman gjaldt det 3002 brukarar), medan 70 prosent hadde brukarar med plassar i avlastingsbolig (gjaldt til saman 1437 brukarar). Litt over kvar tredje kommune (37 %) hadde brukarar i korttidsplass i institusjon (til saman 1896 brukarar). Brukarane av privat avlasting utgjer 45 prosent av alle brukarane av avlasting, brukarane med plass i avlastingsbolig utgjer 21 %, medan brukarane av korttidsplass i institusjon utgjer 28 prosent av alle. Det er altså ein relativt liten prosentandel kommunar som har personar til avlasting i korttidsplass i institusjon, samanlikna med andelen som har private avlastarar eller plassar i avlastingsbolig. Men til gjengjeld ser vi eit interessant trekk ved at desse brukarane er svært *mange*.

Vår observasjon om at privat avlasting er den dominerande forma for avlasting, står i delvis kontrast til Sitter (1996) si undersøking. Denne viste at avlastingsbolig var det vanlegaste tilbodet når ho tok utgangspunkt i heimebuande born og unge med psykisk utviklingshemming i 1994, faktisk klårt vanlegare enn avlasting hos privat familie. Ei mogleg forklaring på forskjellen mellom resultata kan vere at det er vanlegare å bruke avlastingsbolig til heimebuande psykisk utviklingshemma enn til andre kategoriar brukarar. Men tidsforskjellen mellom undersøkingane kan også vere ei delforklaring. Sitter fann til dømes at bruken av avlastingsbolig hadde gått tydeleg ned frå 1991 til 1994, frå omlag 58 prosent til 46 prosent av dei som hadde avlasting.

Til slutt fann vi at det også var ein ikkje uvesentleg prosentandel kommunar (kvar femte) som brukar 'andre' former for avlasting, enn privat avlasting, avlastingsbolig eller korttidsplass i institusjon. Andre former for avlasting ser ut til å ofte inkludere former som hyttetur, leirstad, organisering av helgeavlastingsgrupper m.m. Men det er imidlertid svært få mindre kommunar som gjer bruk av dette, som altså ofte ser ut til å representere meir utradisjonelle former for avlasting.

Ein ikkje ubetydeleg andel av kommunane - kvar fjerde kommune (28 prosent) - brukar alders- og/eller sjukeheim til avlasting for personar under 67 år.

Det er interessante forskjellar mellom store og små kommunar når det gjeld innslaget av dei ulike formene for avlasting. Privat avlasting er den



dominerande typen i alle gruppene av kommunestorleik. Men korttidsplass i institusjon er ei langt meir brukt form for avlasting blant små enn blant store kommunar. Blant små kommunar med færre enn 2 000 innbyggjarar utgjer korttidsplass den mest brukte typen avlasting i kommunen i kvar tredje kommune, mot under kvar tiande blant kommunar med meir enn 10 000 innbyggjarar. I små kommunar må nok det store innslaget av brukarar med korttidsplass i institusjon sjåast i samanheng med at eldre brukarar over 66 år er ei dominerande brukargruppe.

### **3.9.5 Private avlastarar: Rekruttering og opplæring**

Det aller vanlegaste er at kommunane rekrutterer *bekjente* som private avlastarar (79 prosent av kommunane). Det er også over halvparten av kommunane i materialet som rekrutterer familiemedlemmar (55 prosent). Det ser heller ikkje ut til å vere uvanleg at personar som jobbar i kommunen vert rekruttert som avlastar.

Når vi ser på måten avlastarane vert rekruttert på, er det dei aller fleste kommunane (87 prosent) som oppgjev at dei brukar familien som kanal for rekruttering. Dette er også den vanlegaste måten å rekruttere avlastarar på. At familien sjølv tek hand om rekrutteringa kan sikkert i mange tilfelle vere trygt for dei pårørande (ein har kontroll med kven som vert sett inn som avlastar), men vil nok også i mange tilfelle vere praktisk for kommunen. Eit interessant trekk er at små kommunar relativt ofte har kryssa av for ‘andre måtar’ å rekruttere avlastarane på. ‘Andre måtar’ ser ofte ut til å bestå i at kommunen sjølv (gjerne sosialtenesta) tek direkte kontakt med personar dei ser som eigna avlastarar - ‘kommunal headhunting’, som ein av kommunane kalla det.

Kvar femte kommune med privat avlastar arrangerer opplæring for desse, medan dei aller fleste har svart at dei gjev rettleiing i alle fall når det er behov for det. Av dei som arrangerer opplæring er det vel kvar tredje som brukar rettleiingsprogrammet/-materiellet ‘Å være avlaster’ av Norsk Fjernundervisning (dei som gjev rettleiing vart ikkje spurt om dette). Berre 4 prosent av kommunane svarte at dei gjev *både* rettleiing og opplæring. Kvar femte kommune (20 prosent) svarte at dei gjev *både* opplæring og rettleiing *etter behov*.

### 3.9.6 Sakshandsaming

Kvar tiande kommune med færre enn 5 000 innbyggjarar hadde motteke fleire søknader enn dei hadde mottakarar av avlasting, medan dette var tilfelle for halvparten av kommunane med 20 000 innbyggjarar eller meir. Dette målet vil imidlertid berre i avgrensa grad kunne seie oss noko om *behovsdekking*, fordi det ikkje alltid vil vere slik at eit behov slår ut i ein søknad.

Tilsegn om avlasting vert gitt for eitt år om gongen i eit fleirtal av kommunane, men svært få kommunar gjev tilsegn i meir enn eitt år. Dette inneber at det for dei fleste mottakarane av avlasting går mindre enn eitt år før ein er sikker på å ha ein ny avtale. Mange kommunar gjev også tilsegn for 6 månader, medan få gjev for berre 3 månader. Dei minste kommunane er dei som oftast praktiserer meir enn eitt års tilsegnstid. Små kommunar har noko større variasjon i tilsegnstida enn større kommunar, som oftast gjev tilsegn om avlasting i 6 månader eller eitt år.

98 prosent av kommunane svarar eintydig ja på spørsmål om dei fattar einskildvedtak (ingen nei, 2 prosent både/og), medan, kanskje noko overraskande, berre 81 prosent svarar eintydig ja på spørsmålet om dei tek brukarane eller pårørande med i utforminga av tiltaket (ein prosent svarte nei, 19 prosent både/og). Sjølv om det er svært få kommunar som har svart nei, er det likevel uventa at så mange kommunar har latt vere å svare eintydig ja på eit så sentralt spørsmål. Andelen som har svart eintydig ja er størst i den store gruppa av mellomstore kommunar, med mellom 2 000 og 10 000 innbyggjarar.

Det er relativt stor variasjon i kva etat/kontor som handsamar søknadene om avlasting. Sosialkontoret handsamar søknadene i 35 prosent av kommunane, pleie- og omsorg i 31 prosent, medan både sosialkontoret og pleie- og omsorg handsamar søknadene i 29 prosent av kommunane. Til mindre kommunar vi ser på, til vanlegare er det at både sosialkontoret og pleie- og omsorg handsamar søknadene innan same kommune. Det kan med andre ord tyde på at det er ein større grad av spesialisering i store kommunar, medan mindre kommunar oftare har ei samordning mellom sosialetaten og pleie- og omsorgsetaten.

Det viser seg å vere ein forskjell i brukarmedverknad mellom kommunane etter kva etat det er i kommunen som handsamar søknadane. Andelen som har svart eintydig ja er større i kommunar der sosialkontoret handsamar søknadene (86 prosent), enn i kommunar der både sosialkontoret og pleie- og omsorgsetaten (74 prosent) eller pleie- og omsorgsetaten åleine (78 prosent) handsamar søknadene.

Om lag kvar sjette kommune (15 prosent) som svart på spørsmålet om avslag hadde gitt minst eitt avslag til søknad om avlasting. Den vanlegaste grunngjevinga for avslag, er at andre tenester dekkjer behovet. 70 prosent av kommunane oppgav dette som eit svar. Men også heile 40 prosent av kommunane oppgav oppbrukt budsjett som grunn til avslaget, ei grunngjeving som etter sosialtenesteloven ikkje er lovleg å bruke for å avslå ein søknad.

Kvar fjerde kommune som svart på spørsmålet om klager, hadde motteke minste ei klage på vedtak om avlasting. Meir enn halvparten av desse kommunane (60 prosent) gjorde om eitt eller fleire vedtak. Dette viser at det ofte nyttar å klage. Det hender heller ikkje sjeldan at klager går vidare til fylkesmannen, og ofte får klagene medhold.

## 4. STØTTEKONTAKT

I dette kapitlet skal vi skildre kommunane sin bruk av støttekontakt. Mange av spørsmåla som vart stilt om støttekontakt er like spørsmåla om avlasting. Vi skal mellom anna sjå kven brukarane av støttekontakt er, og korleis ein rekrutterer støttekontakatar. Og vi skal ta for oss ulike sider ved sakshandsaminga av søknader om støttekontakt.

### 4.1 OMFANGET AV BRUKEN AV STØTTEKONTAKT

Kommunane vart spurt: 'kor mange brukarar hadde støttekontakt i perioden 1.1-1.11 1996?'. 284 kommunar svarte på spørsmålet, det vil seie 94 prosent av alle 302 kommunane som tok del i undersøkinga.

I desse kommunane var det berre ein kommune som oppgav at dei ikkje hadde minst ein brukar. Halvparten av dei som svarte har 24 eller fleire brukarar av støttekontakt, medan det mest vanlege er å ha mellom 5 og 25 brukarar. Totalt er det 10 779 brukarar av støttekontakt i desse 284 kommunane, og gjennomsnittet er 38 brukarar per kommune.

Dersom vi tolka ubesvart på spørsmålet i dei 18 kommunane dette gjeld som '0' (ingen brukar), ville det auke prosentandelen kommunar som ikkje hadde støttekontakt til 4 prosent.

#### 4.1.1 Omfang av støttekontakt etter kommunestorleik og region

Talet på brukarar av støttekontakt vil henge nært saman med folketalet i kommunen. Vi spør derfor først om det er nokon samanheng mellom det *relative* innslaget av brukarar av støttekontakt (p.r. 10 000 innbyggjarar), og storleiken på kommunen, urbanitet eller region?

Tabell 4.1 viser tal brukarar av støttekontakt per 10 000 innbyggjarar i kommunen, etter kommunestorleik, urbanitet, og region. Vi ser at andelen brukarar p.r. 10 000 innbyggjarar minkar relativt sterkt med aukande

kommunestorleik, og forskjellen er størst mellom kommunar under/over 10 000 innbyggjarar. Blant kommunar med færre enn 10 000 innbyggjarar er det (i gjennomsnitt) i underkant av 60 brukarar av støttekontakt p.r. kommune, mot berre 42 i kommunar med mellom 10 000 og 19 000 innbyggjarar, og 30 i kommunar som har 20 000 innbyggjarar eller meir. Tilsvarande ser vi, lenger nede i tabellen, at det er bykommunar, og kommunar i Oslofjord-regionen som har den lågaste andelen brukarar av støttekontakt.

**Tabell 4.1 Tal brukarar av støttekontakt p.r. 10 000 innbyggjarar etter kommunestorleik, urbanitet og region. Gjennomsnitt. (N=302) (Bydelar i Oslo er halden utanfor)**

	Tal brukarar av støttekontakt p.r. 10 000 innb. (Gjennomsnitt)
<b>KOMMUNESTORLEIK</b>	
Under 2 000 innb.	59
2 000 - 4 999 innb.	57
5 000 - 9 999 innb.	59
10 000 - 19 999 innb.	42
20 000 eller fleire innb.	30
<b>URBANITET</b>	
Bygdekommune	59
Bygdeby	51
By	36

REGION	
Oslofjorden	37
Sørlandet/Vestlandet	56
Indre Østland/Indre Trøndelag	57
Nord-Norge	60
Tal svar:	(284)

---

#### **4.2 OMFANG AV STØTTEKONTAKT: TAL STØTTEKONTAKTTIMAR**

Behovet for støttekontakt vil variere stort, og vil mellom anna vere avhengig av det omsorgsbehovet brukaren av støttekontakt har. Men også eigenskapar ved den primære omsorgsgjevaren, som ofte vil vere foreldra til brukaren av støttekontakt, vil kunne ha direkte eller indirekte innverknad på behovet. Støttekontakt vil i enkelte situasjonar også ha som effekt å virke kompensierende eller utfyllande for eventuell mangelfull omsorg eller sosialt nettverk. Og det kan ha som verknad å virke oppbyggjande for den primære omsorgsgjevaren gjennom den avlastande funksjonen det kan ha.

Kommunane vart spurte om å oppgje kor mange brukarar av støttekontakt dei hadde med 2-8 timar; 9-15 timar; 16-25 timar; og 26 timar eller meir, og kvar kommune vart beden om å gje eit svar under kvart alternativ. Av tabell 4.2 ser vi at det er flest kommunar (75 prosent) som har brukarar med mellom 16-25 timar støttekontakt i månaden. Det nest vanlegaste er 9-15 timar (71 prosent), medan litt færre kommunar praktiserer 2-8 timar (68 prosent), eller meir enn 25 timar (41 prosent).

**Tabell 4.2: Prosentandel kommunar med støttekontakt i ulike tidsmengder (timar i månaden). Basis: kommunar og bydelar som har brukarar av støttekontakt (N=307). (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar) Kvar kommune har oppgitt svar for kvar kategori timar.**

<b>Tal brukarar</b>	<b>2-8 timar</b>	<b>9-15 timar</b>	<b>16-25 timar</b>	<b>26 timar eller meir</b>
Ingen brukar	32 %	29 %	25 %	59 %
Minst ein brukar	68 %	71 %	75 %	41 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %
<i>Tal svar</i>	<i>(299)</i>	<i>(302)</i>	<i>(302)</i>	<i>(299)</i>

#### **4.2.1 Tal støttekontakttimar etter kommunestorleik og region**

Vi spør så om det er forskjell mellom store og små kommunar i tida ein innvilgar støttekontakt? Neste tabell (4.3) viser kor mange timar støttekontakt i månaden som er mest vanleg (tel flest brukarar) i kommunen, avhengig av kommunestorleik og region. Timar med støttekontakt er gruppert i fire kategoriar: 2-8 timar, 9-15 timar, 16-25 timar, eller meir enn 25 timar.

Tabellen viser at halvparten (48 %) av dei minste kommunane har flest brukarar med 2-8 timar støttekontakt i månaden, ein prosentandel som er meir enn dobbelt så høg som i blant kommunar med meir enn 10 000 innbyggjarar (18-19 %). Og tilsvarende ser vi at dei største kommunane nesten dobbelt så ofte som dei minste har flest brukarar med mellom 16-25 timar støttekontakt. Det er altså ein heilt klår tendens til at små kommunar oftare enn store har flest brukarar med få timar støttekontakt.

Går vi over til den høgre delen av tabellen og ser på fordelinga etter region, er brukarane med 2-8 timar talmessig flest i halvparten (50 %) av kommunane i Nord-Noreg, mot kvar fjerde blant kommunane i Oslofjord-regionen (28 prosent) og regionen Sørlandet/Vestlandet (23 prosent), og

kvar tredje (33 prosent) i Indre Østland/Trøndelag. Kommunane i Nord-Norge viser altså ei fordeling som liknar ganske mykje på fordelinga blant dei minste kommunane, med færre enn 2000 innbyggjarar: brukarar med få timar i månaden utgjer eit dominerande innslag i halvparten av kommunane.

**Tabell 4.3** *Kva timetal som har flest brukarar av støttekontakt i kommunen, etter kommunestorleik og region. Basis: kommunar som har brukarar av støttekontakt (N=282). (Oslo er utelate). Prosent kommunar*

Tal timar	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/ Trl.	Nord- N.
2-8 timar	48 %	31 %	34 %	19 %	18 %	28 %	23 %	33 %	50 %
9-15 timar	20 %	25 %	26 %	38 %	36 %	34 %	26 %	33 %	15 %
16-25 timar	28 %	38 %	40 %	43 %	46 %	36 %	46 %	34 %	31 %
26 timar el fl.	4 %	6 %	-	-	-	2 %	4 %	-	4 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Tal svar:	(46)	(87)	(62)	(42)	(22)	(50)	(91)	(70)	(48)

Vårt neste spørsmål er om det er slik at kommunar med mange brukarar av støttekontakt i høve til folketalet gjev færre timar til kvar brukar enn kommunar med relativt få brukarar av støttekontakt? Er det med andre ord nokon samanheng mellom kor mykje støttekontakt ein kommune gjev til kvar brukar, og kor mange brukarar kommunen gjev støttekontakt til?

Tabell 4.4 viser samanhengen mellom talet timar med støttekontakt i månaden som tel flest brukarar i kommunen, avhengig av andel støttekontaktbrukarar p.r. 10 000 innbyggjarar. Tabellen viser at kommunar som har ein lav andel brukarar av støttekontakt p.r. 10 000 innbyggjarar oftare enn andre kommunar har flest brukarar med 16 timar eller meir i månaden.



**Tabell 4.4 Kva timetal som har flest brukarar av støttekontakt i kommunen, etter talet på brukarar av støttekontakt p.r. 10 000 innbyggjar. Basis: kommunar som har brukarar av støttekontakt (N=282) (Bydelar i Oslo er utelate) Prosent kommunar**

Kva timetal som har flest brukarar i kommunen:	Tal brukarar av støttekontakt p.r. 10 000 innbyggjar			
	<b>Under 35 p.r. 10 000 innbyggjar</b>	<b>35-49 p.r. 10 000 innbyggjar</b>	<b>50-68 p.r. 10 000 innbyggjar</b>	<b>69 el. fleire p.r. 10 000 innbyggjar</b>
2-8 timar	24 %	39 %	28 %	34 %
9-15 timar	22 %	29 %	25 %	32 %
16-25 timar	52 %	27 %	44 %	32 %
26 timar el. meir	2 %	5 %	3 %	2 %
(N)	(54)	(66)	(71)	(68)

### 4.3 KJENNETEIKN TIL BRUKARANE

I dette avsnittet skal vi sjå på to typar kjenneteikn ved brukarane av støttekontakt: type funksjonshemming, og alder til brukarane.

#### 4.3.1 Omfang av brukarar med ulike typar funksjonshemming

Vi skal først setje fokus på *brukarane* av støttekontakt. På tilsvarende måte som i spørsmåla om avlasting, vart kommunane bedne om å oppgje kor mange brukarar dei hadde i følgjande kategoriar: 1) Psykisk utviklingshemming, 2) Fysisk funksjonshemming, 3) Orienteringshemming (syn/hørsel), 4) Multifunksjonshemming, 5) Psykiske problem, 6) Senil demedant, 7) Andre grunnar. Kategoriane er ikkje fullstendig gjensidig utelukkande definatorisk, då ein person med til dømes psykisk

utviklingshemming ofte også vil kunne ha ei fysisk funksjonshemming, slik at vedkommande kan kategoriserast under både 1) og 4).

Tabell 4.5 viser prosentandel kommunar som har ulike kategoriar brukarar av støttekontakt. Vi ser at det er mest vanleg for kommunane å ha støttekontakt til personar med psykisk utviklingshemming (96 prosent av kommunane). Dette er også den talmessig klårt største kategorien (5 415 brukarar). Den nest vanlegaste kategorien brukarar er personar med psykiske problem (86 prosent av kommunane, tel 2 171 brukarar), før fysisk funksjonshemma (80 prosent av kommunane, 1 329 brukarar totalt). Den minste kategorien brukarar er personar med senil demedan; ein av fem kommunar (21 prosent) har brukarar av støttekontakt med senil demedan, og til saman utgjør dei berre 125 brukarar i desse kommunane.

Ein relativt stor andel av kommunane - 56 prosent - har også svart at dei har brukarar av støttekontakt av 'andre grunnar'. Kommunane vart beden om å presisere kva som låg bak dette svaret. Ein kort gjennomgang av spørjeskjema viser at følgjande ofte ligg bak svaret (dei to vanlegaste først): 'Barnevernet', MBD, 'åtferdsvanskar', 'sosial tilpassing', 'vanskar i heimen', autist, flyktingar. Dette er altså brukarar med kognitive eller sosiale problem som ikkje vert definert under 'psykisk utviklingshemming' eller 'psykiske problem'.

**Tabell 4.5 Prosentandel kommunar med brukarar av støttekontakt med ulike typar funksjonshemming. Basis: kommunar og bydelar som har brukarar av støttekontakt (N=307). (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar) Kvar kommune har oppgitt svar under kvar kategori.**

Tal brukarar:	Psykisk utv.h.	Fysisk f.h.	Orient. hem.	Multi-fh.	Psyk. probl.	Senil demedan	Andre grunnar
Ingen brukar	4 %	20 %	54 %	50 %	14 %	79 %	44 %
Minst ein brukar	96 %	80 %	46 %	50 %	86 %	21 %	56 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

<i>Tal svar:</i>	(305)	(305)	(305)	(305)	(304)	(300)	(300)
Sum brukarar	5 415	1 329	279	456	2 171	125	731

#### 4.3.2 Omfang av brukarar med ulike typar funksjonshemming etter kommunestorleik og region

Neste tabell (tabell 4.6) viser kva kategori brukarar som er den talmessig største i kvar kommune, avhengig av kommunestorleik (målt i tal innbyggjarar) og region (totalen er vist til høgre i tabellen).

Ser vi først på fordelinga etter storleiken på kommunen, er psykisk utviklingshemma den største kategorien brukarar klårt sjeldnare i dei minste kommunane (49 prosent) enn i større kommunar (77-91 prosent). I dei minste kommunane er derimot personar med *psykiske problem* den største gruppa langt oftare enn i større kommunar, nærmare bestemt i kvar fjerde kommune (28 prosent) med færre enn 2 000 innbyggjarar, mot kvar sjettedel (16 prosent) eller mindre blant kommunar som er større. Det høge innslaget av brukarar med psykiske problem i små kommunar kan ha samanheng med at institusjonaliserte tilbod til personar med psykiske problem framleis er dårlegare enn i større kommunar, som, trass nedbygging, likevel vil ha eit større tilbod gjennom institusjonar. Ei anna mogleg forklaring går imidlertid i motsett retning: at mindre kommunar i større grad enn andre greier å følgje opp denne kategorien brukarar.

I dei minste kommunane er også personar med fysisk funksjonshemming langt oftare ein dominerande kategori brukarar, enn i større kommunar.

Det er relativt små forskjellar mellom dei ulike regionane.

**Tabell 4.6 Kva kategori funksjonshemma som tel flest brukarar av støttekontakt i kommunen, etter talet på innbyggjarar og region. Basis: kommunar som har brukarar av støttekontakt (N=282) (Bydelar i Oslo er halden utanfor) Prosent kommunar**

Type hemming	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/ Trl.	Nord- Norge
Psyk.uh.	49 %	77 %	85 %	91 %	86 %	82 %	77 %	75 %	75 %
Fys.fh.	14 %	7 %	2 %	-	-	-	7 %	7 %	4 %
Orien.h.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Multi.fh.	5 %	-	-	-	-	-	1 %	-	2 %
Psyk.pr.	28 %	16 %	10 %	9 %	14 %	18 %	11 %	16 %	19 %
Sen.de.	2 %	-	-	-	-	-	-	1 %	-
Andre	2 %	-	3 %	-	-	-	4 %	-	-
<i>Tal svar:</i>	<i>(43)</i>	<i>(83)</i>	<i>(58)</i>	<i>(43)</i>	<i>(22)</i>	<i>(49)</i>	<i>(83)</i>	<i>(69)</i>	<i>(48)</i>

### 4.3.3 Omfang av brukarar i ulike aldersgrupper

Vi skal no gå over til alderen til brukarane av støttekontakt. Kommunane vart bedne om å føre opp talet på brukarar innanfor fem ulike aldersgrupper. Aldersinndelingane tilsvarar dei som er vist i neste tabell (tabell 4.7).

Tabellen viser at aldersgruppene 18-29 og 30-49 år er dei som førekjem i flest kommunar - i mellom 92-93 prosent av kommunane. Deretter kjem aldersgruppa 0-17 år (87 prosent av kommunane), før 50-66 år (85 prosent), 67 år eller eldre (63 prosent). Eldre personar er altså den minst vanlege aldersgruppa av støttekontaktbrukarar.

Ei mogleg forklaring på dette kan vere at ein lett tenkjer på støttekontakt som ei omsorgsløysing for yngre personar på grunn av den sterke vektlegginga av aktivitet og fritid som ligg i tenesta, og at ein har lettare for å ty til andre tenestetilbod når det er tale om eldre personar, til dømes

korttidsplass i institusjon. Kanskje er det slik at ein har lett for å ty til institusjon og *pleie* når det gjeld eldre, framfor aktivitet.

**Tabell 4.7 Prosentandel kommunar med brukarar av støttekontakt i ulike aldersgrupper. Basis: kommunar og bydelar som har mottakarar av støttekontakt (N=307). (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar) Kvar kommune har oppgitt svar under kvar aldersgruppe.**

Tal brukarar:	0 - 17 år	18 - 29 år	30 - 49 år	50 - 66 år	67 år eller eldre
Ingen brukar	13 %	8 %	7 %	15 %	37 %
Minst ein brukar	87 %	92 %	93 %	85 %	63 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
<i>Tal svar</i>	(296)	(296)	(296)	(296)	(293)

#### 4.3.4 Alder til brukarane av støttekontakt etter kommunestorleik og region

Tabell 4.8 viser kva aldersgrupper av støttekontaktbrukarar som er vanlegast i kommunen, avhengig av kommunestorleik og region. Vi kan sjå av tabellen at eldre personar langt oftare utgjer den største brukargruppa i dei minste kommunane enn i større. Personar over 66 år er den største aldersgruppa i kva fjerde kommune med færre enn 2 000 innbyggjarar, mot ingen av kommunane med meir enn 10 000 innbyggjarar.

Kommunar i Oslofjord-regionen har oftare enn kommunar i andre regionar flest brukarar av støttekontakt i aldersgruppa 0-17 år, kommunar i Nord-Norge har sjeldnast flest brukarar i denne alderen.

Igjen ser vi at små kommunar merkjer seg ut ved at eldre personar utgjer ei meir dominerande brukargruppe, og at brukarsamansettinga også ser ut til å vere meir heterogen enn i større kommunar.

**Tabell 4.8 Kva aldersgruppe som tel flest brukarar i kommunen, etter talet på innbyggjarar og region. Basis: kommunar som har brukarar av støttekontakt (N=282) (Bydelar i Oslo er halden utanfor) Prosent kommunar.**

Alders- gruppe	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/ Trl.	Nord- Norge
0 - 17 år	23 %	28 %	23 %	23 %	38 %	36 %	30 %	20 %	13 %
18 - 29 år	20 %	9 %	9 %	30 %	25 %	19 %	17 %	9 %	21 %
30 - 49 år	29 %	38 %	49 %	45 %	38 %	38 %	37 %	50 %	36 %
50 - 66 år	6 %	13 %	13 %	3 %	-	7 %	6 %	11 %	13 %
67 + år	23 %	13 %	6 %	-	-	-	10 %	9 %	18 %
<i>Sum</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>
<i>Tal svar:</i>	<i>(35)</i>	<i>(69)</i>	<i>(53)</i>	<i>(40)</i>	<i>(16)</i>	<i>(42)</i>	<i>(78)</i>	<i>(54)</i>	<i>(39)</i>

#### 4.4 OM STØTTEKONTAKTANE

Til forskjell frå avlasting vil støttekontakt vere ei sosial teneste som på det utøvande nivået nesten utelukkande består av privatpersonar. Kommunane vart stilt ei rekkje spørsmål om støttekontaktane: om kor mange støttekontaktar dei hadde, om rekruttering, og om opplæring og rettleiing.

##### 4.4.1 Tilhøvet mellom talet på støttekontaktar og talet på brukarar av støttekontakt

Vi vil starte med å sjå på tilhøvet mellom talet på støttekontaktar og talet på brukarar av støttekontakt i kommunane. Det vil vere rimeleg å gå ut frå at etterspurnaden etter støttekontaktar ofte er større enn tilbodet, mellom anna fordi støttekontaktar vil vere ein selektert del av befolkninga; dei bør vere

eigna personar, i tillegg til at ein støttekontakt bør gå rimeleg godt overeins med brukaren av støttekontakt. Tilgangen til støttekontaktar vil også vere avhengig av arbeidsmarknadssituasjonen generelt. Dersom arbeidsløysa er på eit lågt nivå, slik ho har vore i Noreg dei siste åra, vil nok det økonomiske aspektet knytt til det å vere støttekontakt vere eit mindre viktig insentiv enn i ein situasjon med høgre arbeidsløyse.

Tabell 4.9 viser prosentandel kommunar som har fleire brukarar av støttekontakt enn støttekontaktar, fordelt etter tal innbyggjarar, region og urbanitet. Vi ser at kvar fjerde (28 %) av dei minste kommunane (med færre enn 2000 innbyggjarar) har fleire brukarar enn støttekontaktar, men at andelen er sterkt stigande med kommunestørleik, til heile 63 % blant kommunar med meir enn 20 000 innbyggjarar.

Vi ser også at kommunar i bygdebyar eller i byar langt oftare enn bygdekommunar har fleire brukarar enn støttekontaktar. Halvparten eller fleire av kommunane i bygdebyar og i byar har fleire brukarar enn støttekontaktar, mot vel kvar tredje bygdekommune. Men ser vi på regionale forskjellar, er desse heller små.

Det vil som sagt ikkje med nødvendige vere slik at ein kommune med fleire brukarar enn støttekontaktar har *underskot* på støttekontaktar, då ein og same støttekontakt kan vere det for to ulike brukarar. Men det er ikkje grunn til å tru at det er det vanlegaste.

Gjennomsnittet for alle kommunane, er 1,1 brukarar per støttekontakt.

***Tabell 4.9 Prosentandel kommunar med fleire brukarar av støttekontakt enn støttekontaktar, etter tal innbyggjarar, urbanitet og region. Basis: kommunar som har brukarar av støttekontakt. (N=286) (Bydelar i Oslo er halden utanfor)***

---

Prosentandel kommunar med fleire brukarar enn støttekontaktar

---

#### KOMMUNESTORLEIK

Under 2 000 innb.	28 %
2 000 - 4 999 innb.	35 %
5 000 - 9 999 innb.	46 %
10 000 - 19 999 innb.	57 %
20 000 eller fleire innb.	63 %

#### URBANITET

Bygdekommune	36 %
Bygdeby	50 %
By	54 %

#### REGION

Oslofjorden	42 %
Sørlandet/Vestlandet	36 %
Indre Østland/Indre Trøndelag	46 %
Nord-Norge	49 %

Tal svar: (249)

---

#### **4.5 REKRUTTERING AV STØTTEKONTAKTANE**

For mange kommunar vil nok tilgangen til støttekontaktar vere eit problem - det kan vere vanskeleg å få tak i nok eigna støttekontaktar. I kva grad kommunane lukkast med å skaffe dei støttekontaktane dei treng, vil vere avhengig av kva metodar kommunen brukar for å skaffe seg dei, men utfallet vil også vere påverka av kva grupper av befolkninga dei henvender



seg til. To av spørsmåla knytt til støttekontaktane, gjekk på dette: korleis støttekontaktane vert rekruttert, og kven som vert rekruttert.

#### **4.5.1 Korleis vert støttekontaktane rekruttert?**

Vi skal først ta for oss spørsmålet om *korleis* støttekontaktane vert rekruttert. Fire svaralternativ (ikkje gjensidig utelukkande) vart gitt: 'Annonse', 'Oppslag', 'Familien skaffar støttekontaktar', og 'Anna (presiser)'. Som nemnt, kan skiljet mellom 'annonse' og 'oppslag' vere vanskeleg å trekkje, men truleg vert det førstnemnde oftast tolka som annonse i avis eller blad.

Tabell 4.10 viser at det er mest vanleg at familien sjølv skaffar støttekontaktar (76 prosent av kommunane), men nesten like mange kommunar er det som skaffar støttekontakt via annonse (73 prosent). 41 prosent av kommunane skaffar støttekontakt via oppslag, og heile 66 prosent har svart at dei rekrutterer på 'annan måte'.

Kommunane vart bedne om å presisere kva dei la i dette siste svaralternativet. Det går fram av spørjeskjema at det relativt ofte består av situasjonar der kommunen sjølv tek kontakt med personar dei ser som eigna, anten personar dei kjenner frå før eller andre dei kjenner til på annan måte. Dette representerer ein uformell måte å rekruttere støttekontaktane på, men kan sikkert vere hensiktsmessig, mellom anna for best mogleg å kunne 'matche' den som treng støttekontakt og støttekontakten. I ein liten kommune med få aktuelle personar som støttekontaktar kan det også vere mest praktisk å gå rett på personen i staden for gjennom annonsar, til dømes.

Ein kommune har presisert at dei rekrutterer støttekontaktar via arbeidskontor og kommunalt tiltakskontor.

Samanlikna med avlasting, kjem det fram at familien er ein mindre viktig rekrutteringskanal for støttekontakt, samstundes som annonse eller oppslag er brukt i ein større andel kommunar.

**Tabell 4.10: Korleis vert støttekontaktane rekruttert? Basis: Kommunar og bydelar som har oppgitt at dei har støttekontakt. (N=311). (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar). Prosent kommunar.**

<b>Korleis vert støttekontaktane rekruttert?</b>		
	Prosent kommunar	Tal kommunar/bydelar som svarte
Annonse	73 %	(310)
Oppslag	41 %	(310)
Familien skaffar støttekontakt	76 %	(310)
Anna	66 %	(310)

#### **4.5.2 Kven vert rekruttert som støttekontakt?**

Kven er det som oftast vert rekruttert som støttekontakt? Kommunen hadde fem svaralternativ i dette spørsmålet: 'Familiemedlemmar', 'Naboar', 'Bekjente', 'Elevar/studentar', og 'Andre (presiser)'.

Tabell 4.11 viser at det vanlegaste blant kommunane er at bekjente vert rekruttert som støttekontakt (81 prosent av kommunane). Det er også svært vanleg å bruke elevar eller studentar (71 prosent). Omlag kvar tredje kommune (37 prosent) rekrutterer også familiemedlemmar, og ein tilsvarende andel (32 prosent) rekrutterer naboar som støttekontakt.

Som vi ser er det også ein høg prosentandel kommunar som rekrutterer 'andre' som støttekontakt (62 prosent). Av dei besvarte spørjeskjema, kjem det fram at dette ofte refererer til personar i det kommunale hjelpeapparatet, som tilsette i helse- og sosialtenesta, heimehjelp osv.

På same måte som for avlasting, er det altså primært bekjente som utgjer rekrutteringsbasisen for støttekontakttenesta. Ein viktig forskjell er likevel at studentar spelar ei svært sentral rolle som rekrutteringsgrunnlag til støttekontakt-tenesta, medan dei er lite brukt som private avlastarar.

Familiemedlemmar er derimot sjeldnare brukt som støttekontakt, enn som private avlastarar.

**Tabell 4.11 Kven vert rekruttert som støttekontakt? Basis: Kommunar og bydelar som har oppgitt at dei har støttekontakt (N=311). (Bydelar i Oslo er med). Prosent kommunar**

<b>Kven vert rekruttert som støttekontakt?</b>		
	Prosent kommunar	Tal kommunar/bydelar som svarte
Familiemedlemmar	37 %	(308)
Naboar	32 %	(307)
Bekjente	81 %	(307)
Elevar/Studentar	71 %	(307)
Andre	62 %	(307)

#### **4.5.3 Rekrutterer kommunar av ulik storleik ulike personar og på ulike måtar?**

Vår neste spørsmål vert om det er nokon samanheng mellom storleiken på kommunen, måten støttekontaktane vert rekruttert på, og kven som vert rekruttert (tabell 4.12)?

Når vi les denne tabellen er det viktig å ha i mente at store kommunar vil ha fleire brukarar av støttekontakt enn små kommunar, og dermed også fleire støttekontaktar. Dette fører til at store kommunar også må rekruttere oftare, og følgeleg at dei ulike måtane å rekruttere på vil ha blitt brukt oftare, og at sjansen er større for at ein vil ha prøvd å rekruttere i fleire grupper av befolkninga. Derfor vil finne den viktigaste informasjonen i tabellen gjennom å samanlikne prosentandelane innanfor kvar gruppe av kommunar, samt ved å studere om forskjellen etter kommunestorleik er ulik for ulike svaralternativ.

Dersom vi først set fokus på korleis støttekontaktane vert rekruttert, ser vi at 'andre måtar' å rekruttere på representerer det svaralternativet som flest av dei minste kommunane har valt (64 prosent), medan det er det er eitt av dei minst vanlege alternativa blant dei større kommunane. Vi hugsar frå førre avsnitt at dette ser ut til å ofte vere ein metode der kommunalt tilsette sjølv tek direkte kontakt med personar dei ser som eigna. Ei forklaring på at denne metoden er så ofte brukt i små kommunar, er kanskje at små kommunar er meir oversiktlege enn større, og det er kanskje lite å hente på å bruke annonsar eller oppslag, og dei kommunalt tilsette vil ofte ha personleg kjennskap til aktuelle støttekontaktar.

Blant kommunane i Nord-Noreg er det minst vanlege at familien sjølv skaffar støttekontakt (74 prosent av kommunane), medan det i dei andre regionane er like vanleg å rekruttere via annonsar.

Ser vi på kven som vert rekruttert som støttekontakt, er det i bruken av elevar eller studentar at finn vi den klåraste forskjellen mellom kommunar av ulik storleik. I dei to gruppene med dei største kommunane (10 000-19 999 og 20 000 eller meir) er det mest vanleg at ein brukar elevar eller studentar (93-95 prosent av kommunane brukar desse), medan dette er relativt sett mindre vanleg blant dei mindre kommunane. I dei minste kommunane er bekjente den mest vanlege rekrutteringsbasisen, og elevar/studentar kjem først på tredje plass, etter 'andre'.

Vi ser også at studentar/elevar er viktigast i Oslofjord-regionen, der er det nesten like mange kommunar som brukar elevar eller studentar som bekjente (over 80 prosent), medan i Nord-Noreg er det å bruke bekjente det langt vanlegaste.

Igjen ser vi at dei minste kommunane skil seg ut med å krysse av på svaralternativet 'andre' (relativt) oftare enn andre kommunar. Som vi hugsar, refererer andre ofte til personar i hjelpeapparatet, som tilsette i sosialtenesta. Vi ser altså eit bilete av dei minste kommunane, der det er relativt vanleg at kommunalt tilsette går ut og kontaktar aktuelle støttekontaktar personleg, men at det også ofte er tilsette i kommunen som vert rekruttert.

**Tabell 4.12 Korleis vert støttekontaktane rekruttert og kven vert rekruttert? Prosentandel kommunar som har kryssa av for ulike svar, etter tal innbyggjarar og region. Basis: Kommunar som har oppgitt at dei har støttekontakt (N=286). (Bydelar i Oslo er halden utanfor).**

	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/ Trl.	Nord- N.
<i>Korleis?</i>									
Annonse	40 %	70 %	91 %	86 %	86 %	84 %	75 %	71 %	60 %
Oppslag	21 %	29 %	47 %	54 %	76 %	46 %	37 %	40 %	34 %
Familien skaf	47 %	77 %	85 %	79 %	91 %	86 %	73 %	69 %	74 %
Anna	64 %	70 %	62 %	70 %	67 %	70 %	70 %	65 %	58 %
<i>Kven?</i>									
Familiemedl.	25 %	36 %	39 %	44 %	52 %	46 %	31 %	38 %	40 %
Naboar	21 %	35 %	32 %	37 %	43 %	42 %	33 %	26 %	32 %
Bekjente	64 %	85 %	83 %	88 %	86 %	88 %	78 %	79 %	84 %
Elev/Studen.	42 %	64 %	74 %	93 %	95 %	84 %	67 %	68 %	60 %
Andre	62 %	52 %	62 %	72 %	76 %	68 %	55 %	66 %	60 %
<i>Tal svar</i>	(53)	(100- 102)	(66)	(43)	(21)	(50)	(106- 107)	(77- 78)	(50)

#### 4.6 VERT DET GITT OPPLÆRING OG RETTLEIING TIL STØTTEKONTAKTANE?

Kommunane vart spurde om dei arrangerer opplæring og om det vert gitt rettleiing til støttekontaktane. Resultatet er vist i tabell 4.13.

Vi ser at halvparten (51 prosent) av kommunane som har oppgitt at dei har ein eller fleire støttekontaktar, arrangerer opplæring for støttekontaktane. Knapt kvar tredje kommune (29 prosent) svarte ja på spørsmålet om dei gjev rettleiing til støttekontaktane, medan nesten alle av dei resterande kommunane (totalt 70 prosent) kryssa av for alternativet 'etter behov'. Berre to prosent av kommunane svarte klårt nei på spørsmålet om dei gjev rettleiing.

Av dei kommunane som svarte på spørsmålet om kor *ofte* dei arrangerte opplæring (N=126), svarte omlag halvparten (49 prosent) 'årleg' eller 'halvårleg', medan den andre halvparten svarte 'sjeldnare enn årleg' (51 prosent). Av dei kommunane som svarte på det tilsvarande spørsmålet om rettleiing (N=108), svarte halvparten av kommunane 'månadleg', 40 prosent svarte 'halvårleg', medan 10 prosent svarte 'sjeldnare'.

Nesten to tredjedelar av kommunane som gjev opplæring til støttekontaktar brukar rettleiingsmateriellet/-programmet 'Bli støttekontakt' frå Norsk Fjernundervisning. Den siste tredjedelen brukar anna rettleiing.

Det må kanskje reknast som noko overraskande at ikkje fleire enn halvparten av kommunane arrangerer opplæring for støttekontaktane, sett i lys av at det å vere støttekontakt kan vere utfordrande og krevje mykje ansvar. På den andre sida vil nok eit viktig innhald i det å vere støttekontakt på mange måtar vere å vere 'uprofesjonell' sidan målet er å tilby eit kvardagsleg og 'normalt' sosialt samvere.

**Tabell 4.13 Om kommunen gjev opplæring eller rettleiing til støttekontaktar, og kor ofte. Prosent. Basis: Kommunar og bydelar som har oppgitt at dei har støttekontakt (N=311). (Bydelar i Oslo er med og tel som kommunar)**

	Prosent	Tal kommunar
<i>Arrangerer kommunen opplæring?</i>		
Ja	51 %	
Nei	49 %	
Sum	100 %	(303)
<i>Gjev kommunen rettleiing?</i>		
Ja	29 %	
Nei	2 %	
Etter behov	70 %	
Sum	100 %	(309)
<b>Kommunar som svarte ja:</b>		
<i>Kor ofte gjev kommunen opplæring?</i>		
Halvårleg	15 %	
Årleg	34 %	
Sjeldnare	51 %	
Sum	100 %	(126)
<i>Brukar kommunen spesielle program?</i>		
Ja, 'Bli støttekontakt' (NFU)	63 %	
Andre	37 %	
Sum	100 %	(128)
<i>Kor ofte gjev kommunen rettleiing?</i>		
Månadleg	50 %	
Halvårleg	40 %	
Sjeldnare	10 %	
Sum	100 %	(108)

#### 4.6.1 Gir små og store kommunar opplæring like ofte?

Vi har sett at rekrutteringsbasisen er ganske ulik blant store og små kommunar. Blant store kommunar er det meir vanleg å rekruttere via annonsar og oppslag, og studentar er ein viktigare rekrutteringsbasis. Ei mogleg hypotese vil dermed vere at store kommunar også oftare vil ha eit behov for å arrangere opplæring av støttekontaktar. Det at støttekontakttenesta har eit større omfang i store kommunar gjer i seg sjølv at vi kan vente eit større behov for opplæring. Gjennomstrøyminga av støttekontaktar i systemet vil vere større enn i små kommunar, og dermed vil det også stadig dukke opp nye støttekontaktar som treng opplæring. Nok eit moment som trekkjer i retning av eit større behov for opplæring, er at støttekontaktar i større kommunar eller byar ikkje så ofte som i små kommunar vil ha personleg kjennskap til den han eller ho skal vere støttekontakt for.

Neste tabell (tabell 4.14) viser bruken av opplæring og rettleiing etter kommunestorleik.

Vi ser her, noko som er i tråd med hypotesa vår, at i dei minste kommunane er det mindre vanleg å arrangere opplæring (ein av tre kommunar med færre enn 2 000 innbyggjarar) enn i større kommunar (to av tre kommunar med 20 000 innbyggjarar eller meir).

Og ser vi på kor *ofte* kommunen arrangerer opplæring, ser vi at små kommunar også arrangerer opplæring sjeldnare enn større. Blant kommunar med færre enn 2 000 innbyggjarar er det til dømes berre kvar tiande (9 prosent) som arrangerer opplæring halvårleg, mot nesten kvar tredje av dei største kommunane (30 prosent) (vel å merke er prosentueringsbasisen vel lav her).

Det kan derimot sjå ut til at større kommunar sjeldnare enn mindre brukar opplæringsprogrammet 'bli støttekontakt' (av Norsk Fjernundervisning).



**Tabell 4.14 Om kommunen gjev opplæring eller rettleiing til støttekontaktar, og kor ofte, etter tal innbyggjarar i kommunen. Basis: Kommunar og bydelar som har oppgitt at dei har støttekontakt (N=286). (Bydelar i Oslo er utelate). Prosent kommunar.**

	U. 2000	2 - 4999	5 - 9999	10 - 19999	20 000 el. fl.
<i>Arrangerer kommunen opplæring?</i>					
Ja	34 %	51 %	53 %	61 %	65 %
Tal kommunar som svarte	(53)	(99)	(64)	(43)	(20)
<i>Gjev kommunen rettleiing?</i>					
Ja	23 %	30 %	23 %	44 %	30 %
Nei	2 %	1 %	3 %	-	-
Etter behov	76 %	69 %	74 %	56 %	70 %
Sum	101 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Tal kommunar	(53)	(102)	(66)	(43)	(20)
<b>Kommunar som svarte ja:</b>					
<i>Kor ofte gjev kommunen opplæring?</i>					
Halvårleg	9 %	4 %	14 %	26 %	30 %
Årleg	18 %	26 %	32 %	52 %	40 %
Sjeldnare	73 %	70 %	54 %	22 %	30 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Tal kommunar	(11)	(46)	(28)	(23)	(10)
<i>Brukar kommunen spesielle program?</i>					
Ja, 'Bli støttekontakt' (NFU)	73 %	68 %	75 %	55 %	42 %
Andre	27 %	32 %	25 %	46 %	58 %
Sum	100 %	100 %	100 %	101 %	100 %
Tal kommunar	(15)	(41)	(28)	(22)	(12)
<i>Kor ofte gjev kommunen rettleiing?</i>					
Månadleg	67 %	48 %	42 %	55 %	60 %
Halvårleg	22 %	40 %	47 %	40 %	40 %
Sjeldnare	11 %	13 %	11 %	5 %	-
Sum	100 %	101 %	100 %	100 %	100 %
Tal kommunar	(18)	(40)	(19)	(20)	(5)

## 4.7 SØKNADER OG SAKSHANDSAMING

I dette avsnittet skal vi ta for oss spørsmåla om søknader og sakshandsaming av søknader om støttekontakt.

### 4.7.1 Omfang av søknader

Kommunane vart beden om å oppgje kor mange søknader dei hadde motteke om støttekontakt i perioden 1.1-1.11.96. Av dei 293 kommunane og bydelane (Oslo) som svarte på spørsmålet, var det 98 prosent som hadde motteke minst ein søknad om støttekontakt i perioden (berre 6 kommunar hadde ikkje motteke ein slik søknad). Totalt mottok desse kommunane 8 292 søknader. I gjennomsnitt har kvar kommune motteke søknader frå 28 søkjarar, og halvparten av kommunane har hatt minst 19 søkjarar. Det er flest av dei kommunane som har motteke 6 søknader (18 kommunar).

Vi skal sjå på tilhøvet mellom omfanget av søknader og omfanget av bruken av støttekontakt. Neste tabell (4.15) viser kor stor andel av kommunane som hadde motteke fleire søknader om støttekontakt enn talet brukarar av støttekontakt i kommunen. Dette kan fortelje oss noko om tilhøvet mellom etterspurnad og tilbod, men rett nok berre i avgrensa grad. Etterspurnad kan analytisk delast i to delar: latent og manifest etterspurnad. Summen av desse to kan seiast å tilsvare behovet. Talet på søknader vil truleg ikkje vere nokon god indikator på den latente etterspurnaden, fordi det er fleire tilhøve som vil ha innverknad på kor vidt eit kjent behov når fram til ein ferdig utforma søknad, og det er ikkje grunn til å tru at alle behov kjem til uttrykk i ein søknad.

Vi ser at det er ein heilt klår samanheng mellom kommunestorleik og andel kommunar som har fleire søknader enn brukarar av støttekontakt. Berre 6 prosent av kommunane med færre enn 2 000 innbyggjarar har motteke fleire søknader om støttekontakt enn det totale talet på brukarar av støttekontakt i kommunen. Prosentandelen stig så sterkt, heilt til 49 prosent blant kommunar med mellom 10 000 og 20 000 innbyggjarar, og heile 71 prosent blant kommunar med 20 000 innbyggjarar eller meir.

Dersom det er slik at talet på brukarar av støttekontakt er eit rimeleg mål på kor mange søknader om støttekontakt kommunen har gitt tilsegn til, viser altså tabellen at store kommunar i langt større grad enn mindre opplever å få

fleire søknader enn det dei kan gje tilsegn til. Vi skal sjå nærmare på avslag i neste avsnitt.

**Tabell 4.15 Prosentandel kommunar med fleire søknader om støttekontakt enn tal brukarar av støttekontakt, etter kommunestorleik, urbanitet og region. Basis: kommunar som har brukar av støttekontakt. (N=282) (Bydelar i Oslo er halden utanfor)**

	Prosentandel med fleire søknader enn brukarar av støttekontakt
<b>KOMMUNESTORLEIK</b>	
Under 2 000 innb.	6 %
2 000 - 4 999 innb.	30 %
5 000 - 9 999 innb.	32 %
10 000 - 19 999 innb.	49 %
20 000 eller fleire innb.	71 %
<b>URBANITET</b>	
Bygdekommune	24 %
Bygdeby	41 %
By	49 %

REGION	
Oslofjorden	42 %
Sørlandet/Vestlandet	30 %
Indre Østland/Indre Trøndelag	24 %
Nord-Norge	33 %
Tal svar:	(249)

---

#### 4.7.2 Avslag og grunnar til avslag

I dette avsnittet skal vi sjå nærmare på kor vanleg det er å gje avslag på søknader om støttekontakt, og kva som er vanlege grunnar til avslag.

Av dei 275 kommunane som svarte på spørsmålet om avslag var det 100 kommunar (eller 36 prosent) som hadde gitt avslag på minst ein søknad om støttekontakt (tabell 4.16). Til saman dreier det seg om 413 avslåtte søknader, eller i gjennomsnitt 4.1 avslag p.r. kommune i dei 100 kommunane som hadde gitt avslag. I kommunane som hadde gitt avslag (N=100) var det i gjennomsnitt gitt avslag til kvar tiande søknad.

**Tabell 4.16 Kor mange søknader vart avslått i perioden 1.1.-1.11.96? (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar.) (N=326) Prosent kommunar**

	Prosent
Ingen avslått	64 %
Ein eller fleire avslått	36 %
Sum	100 %
Tal svar	(275)

---

Eit interessant spørsmål er så om tendensen til å gje avslag varierer med kommunestorleik eller region? Neste tabell (4.17) viser at berre 6 % av dei minste kommunane hadde gitt avslag til søknad om støttekontakt, mot fire av fem kommunar med meir enn 20 000 innbyggjarar. Men her vil skilnaden i avslag dels vere ein funksjon av kor mange søknader kommunen har fått totalt. I nedste rekkja i tabellen har vi derfor teke med gjennomsnittleg tal avslag p.r. søknad. Dette målet stadfestar at små kommunar har ein lågare avslagsfrekvens enn større. Blant kommunar med mindre enn 2000 innbyggjarar, er det i gjennomsnitt gitt 0,01 avslag per søknad, altså avslag til omlag 1 prosent av søknadene, mot 5 prosent eller meir blant kommunar med meir enn 5 000 innbyggjarar. I gjennomsnitt for alle kommunane som hadde motteke søknad om støttekontakt vart det gitt 0,05 avslag p.r søknad, med andre ord på 5 prosent av søknadene.

**Tabell 4.17 Avslag på søknad om støttekontakt, etter tal innbyggjarar og region. Basis: kommunar som hadde motteke søknad om støttekontakt. (N=288). (Bydelar i Oslo er halden utanfor). Prosent kommunar.**

	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/ Trl.	Nord- N.
Avslo ingen	94 %	75 %	60 %	39 %	18 %	64 %	63 %	64 %	73 %
Avslo minst ein	6 %	25 %	40 %	61 %	82 %	36 %	37 %	36 %	27 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Tal avslag p.r. søknad, snitt	0,01	0,03	0,06	0,07	0,05	0,04	0,04	0,05	0,04
Tal svar	(46)	(94)	(55)	(39)	(17)	(45)	(92)	(69)	(45)

Kommunane vart spurte om kor mange av søknadene som var blitt iverksett. 93 prosent av kommunane svarte at vedtaka som var gitt tilsegn var iverksett, medan 7 prosent (20 kommunar) svarte at dei ikkje var det. Her må vi imidlertid ta omsyn til at spørsmålet er stilt i ubunden form

(*innvilgede*), slik at også kommunar som har iverksett nokre av vedtaka kan ha svart ja.

Vi skal no gå over til spørsmålet om kva som er dei vanlegaste *grunngevingane* for avslag på søknad om støttekontakt. Tabell 4.18 viser kva som er dei vanlegaste grunngevingane blant kommunane. 180 kommunar svarte på spørsmålet, altså fleire enn dei 100 som oppgav at dei hadde gitt avslag. Av desse er det 82 prosent som oppgjev at andre tenester dekkjer behovet som grunn. Dette er også den desidert vanlegaste grunngevinga. Den nest vanlegaste grunngevinga er at søknaden ikkje fyller vilkåra i loven (58 prosent av kommunane), deretter kjem oppbrukt budsjett (41 prosent).

**Tabell 4.18: Vanleg grunngeving for avslag på søknad om støttekontakt? Kvar kommune kan oppgje fleire svar. Bydelar i Oslo er rekna som kommunar. (N=326, av desse 146 kommunar ubesvart). Prosent kommunar**

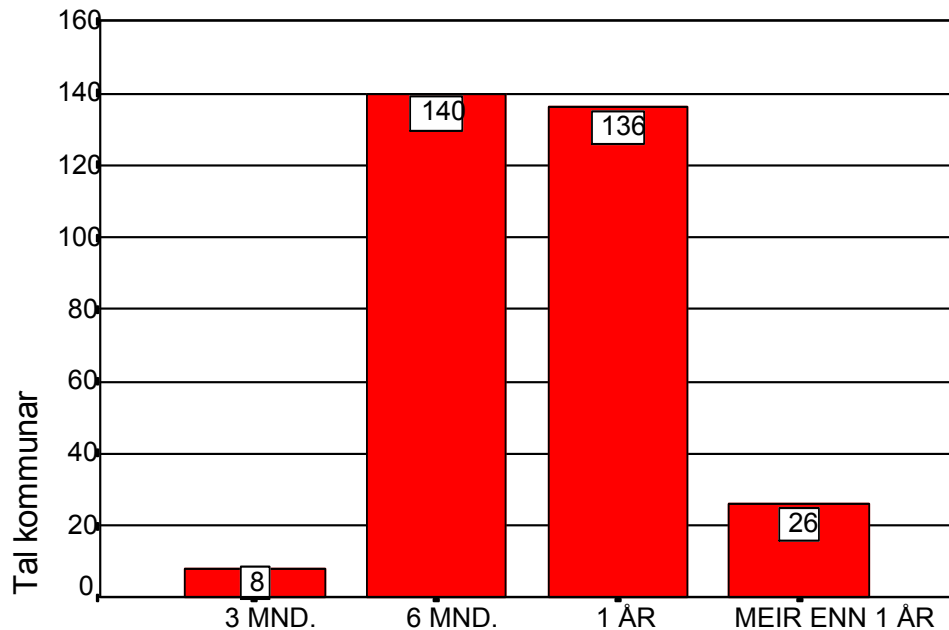
	Prosent med ja
Fyller ikkje vilkår i loven	58 %
Andre tenester dekkjer behovet	82 %
Årets budsjett for støttekont. er brukt opp	41 %
Anna	18 %
<i>Tal svar</i>	(180)

### 4.7.3 Tilsegnstid

Vi skal no gå over til å på kor lang tid det er vanleg å gje tilsegn om støttekontakt. Figur 4.1 viser at det mest vanlege er å gje tilsegn i 6 månader (140 kommunar, 45 prosent) eller i eitt år (136 kommunar, 44 prosent). Berre 8 kommunar (3 prosent) gjev tilsegn i 3 månader. 26 kommunar (8 prosent) gjev vanlegvis tilsegn i meir enn eitt år.

Slik tilfellet også var for avlasting, er det ein lav andel kommunar som gjev tilsegn om støttekontakt i meir enn eitt år. Dette har truleg også her administrative forklaringar meir enn behovsmessige frå brukarsida.

**Figur 4.1** For kor lang tid er det vanleg å gje tilsegn om støttekontakt? Talet på kommunar etter tilsegnstid. Bydelar i Oslo er rekna som kommunar. (N=326, 16 av desse ubesvart på spørsmålet)



For kor lang tid er det vanleg å gje tilsegn om støttekontakt?

Kva kommunar er det som praktiserer lang tilsegnstid og kva kommunar er det som praktiserer kort? Vi skal sjå litt på tilsegnstida blant kommunar av ulik storleik og frå ulike regionar (tabell 4.19). Tabellen viser for det første at dei minste kommunane har størst *variasjon* i tilsegnstida. Dei gjev oftast tilsegn for berre 3 månader (6 prosent), og dei gjev også oftast over eitt år (17 prosent, eller vel kvar sjette kommune). Å gje tilsegn i meir enn eitt år

vert mindre og mindre hyppig førekommande til større kommunane er, og blant dei største kommunane er det ingen som gjev tilsegn for så lang tid. Vi kjenner att mønsteret frå tilsvarande tabell om avlasting. Ei mogleg forklaring på det ulike mønsteret for store og små kommunar er at mindre kommunar vil ha eit mindre tenesteapparat som i større grad tillet bruk av skjønn, medan store kommunar truleg i større utstrekning må bruke retningslinjer og “tommelfingerreglar” når dei tek avgjerder.

Ser vi på regionane, er det kommunane frå Nord-Norge og Sørlandet/Vestlandet som oftast praktiserer over eitt års tilsegnstid, mot nesten ingen i Oslofjord-regionen.

**Tabell 4.19 Vanleg tilsegnstid om støttekontakt, etter tal innbyggjarar og region (N=301). (Bydelar i Oslo er halden utanfor). Prosent kommunar.**

	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/ Trl.	Nord- N.
3 månader	6 %	2 %	-	2 %	5 %	4 %	-	4 %	4 %
6 månader	39 %	50 %	45 %	39 %	55 %	42 %	46 %	55 %	33 %
1 år	39 %	37 %	47 %	57 %	41 %	53 %	42 %	34 %	49 %
Meir enn 1 år	17 %	11 %	8 %	2 %	-	2 %	12 %	8 %	14 %
Sum	101 %	100 %	100 %	100 %	101 %	101 %	100 %	101 %	100 %
Tal svar	(54)	(102)	(64)	(44)	(22)	(53)	(102)	(80)	(51)

#### 4.7.4 Klager på vedtak

I dette avsnittet skal vi sjå på innslaget av klager på vedtak om støttekontakt, samt utfallet av klagene. 255 kommunar svarte på spørsmålet om dei hadde motteke klager på vedtak. Kvar fjerde av desse kommunane hadde motteke ein eller fleire klager (tabell 4.20). Totalt vart det gitt 181 klager i desse kommunane, eller i snitt 2.6 klager per kommune.

Eit meir interessant spørsmål er imidlertid kor stort omfanget av klager er i høve til omfanget av søknader i kommunane. Dersom vi dividerer talet på klager på vedtak om støttekontakt på talet på søknader i dei kommunane



som hadde motteke søknad om støttekontakt, får vi i gjennomsnitt 0.04 klager per søknad, eller tilnærma ei klage per 25 søknader.

**Tabell 4.20: Klager til kommunen på vedtak om støttekontakt. (N=326) (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar.) Prosent kommunar.**

	Prosent
Ingen påklaga vedtak	73 %
Minst eitt påklaga vedtak	27 %
Sum	100 %
Tal svar	(255)

Tabell 4.21 viser kor mange av kommunane som mottok klager som fekk vedtak avgjort av fylkesmannen. Det var totalt 62 kommunar som svarte på spørsmålet, altså nesten alle som oppgav at dei fekk klage på vedtak i førre tabell. Av desse 62 kommunane var det 35 kommunar (eller 54 prosent), som fekk minst eitt vedtak avgjort av fylkesmannen. Til saman vart 79 vedtak avgjort av fylkesmannen i desse kommunane.

Det er altså ein ganske stor andel av kommunane som mottok klager som fekk vedtak avgjort av fylkesmannen.

**Tabell 4.21: Talet på vedtak som vart avgjort av fylkesmannen. Basis: kommunar som mottok klager (N=69). Prosent kommunar.**

	Prosent
--	---------

Ingen vedtak avgjort av fylkesmannen	44 %
Eitt vedtak	34 %
To vedtak	10 %
Tre vedtak	2 %
Fire vedtak	3 %
Fem eller fleire vedtak	10 %
<hr/>	
Sum*	103 %
Tal svar	(62)
<hr/>	

\* Avvik frå 100 % p.g.a avrunding.

Kommunane vart så spurde om kor mange av vedtaka som vart avgjort av fylkesmannen, som vart omgjort av kommunen.<sup>4</sup> Neste tabell (4.22) viser svarfordelinga til dette spørsmålet. 51 av dei 69 kommunane som hadde motteke klager svarte på spørsmålet, og av desse var det 25 kommunar, eller 49 prosent, som omgjorde vedtaket/-a. Dette må sannsynlegvis tolkast slik at av dei vedtaka som vart avgjort av fylkesmannen, så var det om lag halvparten som heller ikkje fekk medhald hos fylkesmannen, slik at vedtaket heller ikkje vart omgjort av kommunen.

---

<sup>4</sup> Truleg har meininga vore å stille det etter spørsmålet om klager til kommunen, slik som tilfellet var for det tilsvarande spørsmålet under avlasting. Tolkinga av svara på spørsmålet kan derfor vere problematisk.

**Tabell 4.22: Talet på vedtak som vart omgjort av kommunen. Basis: kommunar som mottok klager (N=69). Prosent kommunar**

	Prosent
Ingen vedtak omgjort av kommunen	51 %
Eitt omgjort vedtak	18 %
To omgjorde vedtak	14 %
Tre omgjorde vedtak	4 %
Fire eller fleire omgjorde vedtak	14 %
Sum	100 %
Tal svar	(51)

Neste tabell (4.23) viser utfallet av klagen hos fylkesmannen blant dei 35 kommunane som fekk vedtak avgjort av fylkesmannen. Resultatet vart fullt medhold på klagen i 10 av kommunane, delvis medhold i tre. Ti kommunar opplevde at klagen ikkje fekk medhold, medan seks kommunar fekk klagen returnert grunna feil ved sakshandsaminga.

Tabellen viser altså at 13 av 35 kommunar som fekk klagen sendt vidare til fylkesmannen, opplevde at klagen fekk medhold. Det vil seie at det ikkje er uvanleg at klagen får medhold dersom søkjaren let saka gå vidare til fylkesmannen, og at det absolutt kan lønne seg å klage.

**Tabell 4.23: Resultatet av klagen som vart avgjort av fylkesmannen. Basis: kommunar som fekk vedtak avgjort av fylkesmannen (N=35).**

	Tal kommunar

Medhold:	
Ingen	12
Ei klage	5
To el. fl. klager	5
Ubesvart	13
Totalt	35
Delvis medhold:	
Ingen	14
Ei klage	2
To el. fl. klager	1
Ubesvart	18
Totalt	35
Ikkje medhold:	
Ingen	9
Ei klage	10
To el. fl. klager	-
Ubesvart	16
Totalt	35
Returnert grunna saksbehandlingsfeil:	
Ingen	13
Ei klage	5
To el. fl. klager	1
Ubesvart	16
Totalt	35

#### **4.7.5 Andre spørsmål om sakshandsaming: kva etat som handsamar søknadene; enkeltvedtak; brukarmedverknad**

Kommunane vart spurt om kor vidt ein fatta *enkeltvedtak* ved handsaming av søknader om støttekontakt. Tabell 4.24 viser at dei aller fleste

kommunane som svarte på spørsmålet fattar enkeltvedtak (98 prosent). Det er eit fåtal kommunar som har svart ‘både/og’ (3 prosent, medan ingen svarte klårt nei på spørsmålet.

**Tabell 4.24: Om ein fattar enkeltvedtak ved handsaming av søknader om støttekontakt. (N=326). (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar) Prosent kommunar**

	Prosent
Ja	98 %
Nei	-
Både/og	3 %
Sum	100 %
Tal svar	(321)

På spørsmål om brukarane og/eller pårørande vert teken med i utforminga av taket, var det 316 kommunar og bydelar (Oslo) som svarte (tabell 4.25). Det ligg imidlertid ei viss normativ føring spørsmålsstillinga, sidan det vert vist til brukarmedverknadsparagrafen (§ 8-4 i sosialtenesteloven). Derfor kan det vere grunn til å tru at fleire har strekt svaret sitt mot ‘ja’ enn tilfellet ville vere dersom ein ikkje minte om paragrafen.

Av tabellen ser vi at kvar fjerde kommune (74 prosent) svarte eintydig ‘ja’ på spørsmålet om brukarmedverknad. Berre 2 prosent av kommunane som svarte seier at dei ikkje tek brukarane med i utforminga, medan 24 prosent svarte ‘både/og’.

**Tabell 4.25: Om ein tek brukarane og/eller pårørande med i utforminga av tiltaket. (N=326). (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar) Prosent kommunar.**

	Prosent
--	---------

Ja	74 %
Nei	2 %
Både/og	24 %
Sum	100 %
Tal svar	(316)

Neste tabell (4.26) viser om kommunen tek brukarane og/eller pårørande med i utforminga av tiltaket avhengig av kommunestorleik og region. Det er kommunane med mellom 2 000 og 10 000 innbyggjarar som oftast svarar eintydig ja på spørsmålet om brukarmedverknad. Men det er også dei minste kommunane som oftast svarar klårt nei på spørsmålet, og viser såleis størst variasjon i sin praksis. Fire prosent av kommunane med færre enn 2000 innbyggjarar seier altså at dei ikkje tek brukarane eller pårørande med i utforminga av tiltaket i det heile. Dei største kommunane svarar oftare enn mindre 'både/og'. Av regionane er det Nord-Noreg som sjeldnast tek brukarane med, medan regionane Sørlandet/Vestlandet og Oslofjorden oftast gjer det.

**Tabell 4.26: Om ein tek brukarane og/eller pårørande med i utforminga av tiltaket, etter tal personar i kommunen og region.(N=301). (Bydelar i Oslo er halden utanfor) Prosent kommunar.**

	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/ Trl.	Nord- Norge
Ja	72 %	75 %	79 %	67 %	64 %	75 %	81 %	68 %	66 %
Nei	4 %	1 %	2 %	-	-	-	-	4 %	2 %
Både/og	25 %	24 %	19 %	33 %	36 %	26 %	19 %	29 %	32 %
Sum	99 %	100 %	100 %	100 %	100 %	101 %	100 %	101 %	100 %
Tal svar	(57)	(101)	(67)	(45)	(22)	(51)	(108)	(80)	(53)

Kven er det som handsamar søknadene om støttekontakt i kommunane?

Det var i alt 318 kommunar som svarte på dette spørsmålet (tabell 4.27). Fleirtalet av kommunane (59 prosent) oppgav sosialkontoret som einaste instans. Vel kvar sjette kommune oppgav pleie- og omsorgsetaten (18 prosent), og ein like stor andel oppgav at både sosialkontoret og pleie- og omsorgsetaten handsamar søknadene (17 prosent). Berre 3 prosent av kommunane oppgav av søknadene vert handsama av kulturetaten. Det er klårt at støttekontakt ofte er sosialkontoret sitt domene.

**Tabell 4.27: Kva etat som handsamar søknader om støttekontakt i kommunen? (N=326) (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar). Prosent kommunar.**

	Prosent
Sosialkontoret	59 %
Pleie- og omsorg	18 %
Kulturetaten	3 %
Sosialkontor og pleie- og omsorg	17 %
Anna	4 %
Sum	100 %
Tal svar	(318)

Går vi over til skilnader etter kommunestorleik og region (tabell 4.28), ser vi at sosialkontoret, åleine eller saman med pleie- og omsorgsetaten, noko oftare handsamar søknadene om støttekontakt i gruppa av små kommunar enn i gruppene med større. Pleie- og omsorgsetaten tek seg derimot oftare av søknadene i kommunar med mellom 5 000 og 20 000 innbyggjarar.

Dersom vi ser på regionar, skil kommunar på Sørlandet/Vestlandet seg ut med ein høg andel kommunar der sosialkontoret åleine tek seg av søknadene, medan prosentandelen der både sosialkontoret og pleie- og

omsorgsetaten handsamar søknadene er størst i Nord-Norge og Indre Østland/Trøndelag .

**Tabell 4.28: Kva etat som handsamar søknader om støttekontakt i kommunen, etter tal innbyggjarar i kommunen og region. (N=301). (Bydelar i Oslo er halden utanfor). Prosent kommunar.**

	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/ Trl.	Nord- N.
Sosialkontoret	69 %	63 %	61 %	48 %	54 %	56 %	73 %	51 %	54 %
Pleie- og oms.	7 %	14 %	23 %	26 %	17 %	20 %	11 %	24 %	14 %
Kulturetaten	-	1 %	5 %	4 %	4 %	-	4 %	3 %	2 %
Sos. + pl.oms.	22 %	19 %	9 %	15 %	13 %	11 %	9 %	23 %	25 %
Anna	2 %	4 %	3 %	7 %	13 %	13 %	3 %	-	6 %
Sum	100 %	101 %	101 %	100 %	101 %	100 %	100 %	101 %	101 %
Tal svar	(55)	(102)	(66)	(46)	(24)	(54)	(107)	(80)	(52)

Har kva etat som handsamar søknadene noko å seie for om ein tek brukarane eller pårørende med i utforminga av støttekontakt-tiltaket? Neste tabell (4.29) viser i kva grad det er forskjellar i graden av brukarmedverknad, avhengig av etat som handsamar søknadene.

Som vi hugsar frå førre tabell er det i hovudsak sosialkontoret og/eller pleie- og omsorgsetaten som handsamar søknadene om støttekontakt. Dersom vi fokuserer på desse, viser tabellen at kommunar der sosialkontoret tek seg av søknadene oftare svarar eintydig ja på spørsmålet om brukarmedverknad (78 prosent) enn kommunar der pleie- og omsorgsetaten også handsamar søknadene (66 prosent) eller handsamar dei åleine (70 prosent).



**Tabell 4.29: Om ein tek brukarane og/eller pårørande med i utforminga av tiltaket, etter etat som handsamar søknadene om støttekontakt. (N=326). (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar). Prosent kommunar.**

	Sosial- kontoret	Pleie- og omsorg	Kultur- etaten	Sosialkont or og pleie- og omsorg	Anna
Ja	78 %	70 %	67 %	66 %	92 %
Nei	1 %	2 %	-	4 %	-
Både/og	21 %	28 %	33 %	30 %	8 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Tal svar	(182)	(54)	(9)	(53)	(13)

## 4.8 OPPSUMMERING

I dette avsnittet skal nokre av dei viktigaste resultata oppsummerast. I tillegg vil enkelte funn bli forfølgt med nærmare analyse og tolking.

### 4.8.1 Omfang av støttekontakt

Alle kommunane som svarte på spørsmålet, med unntak av ein, hadde minst ein brukarar av støttekontakt i perioden 1.1-1.11.96. På same måte som for avlasting har store kommunar færre brukarar av støttekontakt per 10 000 innbyggjarar enn mindre kommunar. I kommunar med færre enn 2000 innbyggjarar er det i gjennomsnitt 59 brukarar av støttekontakt p.r. 10 000 innbyggjarar, mot berre 30 i kommunar med 20 000 innbyggjarar eller meir.

Det kan tenkjast fleire moglege forklaringar på denne samanhengen. For det første kan det vere slik at store kommunar har dårlegare oversikt over potensielle brukarar, samstundes som det også frå brukarane si side kan vere vanskeleg å nå fram i eit tenesteapparat som kan virke stort og byråkratisk.

Ei anna mogleg delforklaring på denne skilnaden kan vere at større kommunar har ei betre utbygd fritidsassistent-ordning (som vi skal sjå i

kapittel 7), som fangar opp ein del personar som elles kanskje ville ha vore brukarar av støttekontakt.

Men, slik vi også var inne på i samband med avlasting kan vi ikkje utelukke at forskjellane i alle fall delvis skriv seg frå ulikskapen mellom små og store kommunar i kva etat som handsamar søknadene (sosialkontoret handsamar søknadene oftare blant små kommunar enn blant store, der det er noko meir vanleg at dei vert handsama av pleie- og omsorgsetaten), kombinert med at spørjeskjemaet berre vart send til helse- og sosialsjefen i kommunen.

#### **4.8.2 Kjenneteikn til brukarar av støttekontakt**

Personar med psykisk utviklingshemming er den avgjort mest vanlege kategorien brukarar av støttekontakt, og 96 prosent av kommunane har minst ein brukar i denne kategorien. Dette er også den talmessig desidert største kategorien (5 415 brukarar), medan den nest største er personar med psykiske problem (førekjem i 86 prosent av kommunane, og tel 2 171 brukarar), deretter kjem før fysisk funksjonshemma (80 prosent av kommunane, 1 329 brukarar). Den minst vanlege kategorien brukarar er personar med senil demedan (førekjem i 21 prosent av kommunane, og tel 125 brukarar i desse kommunane). Psykisk utviklingshemma utgjer heile 52 prosent av alle brukarane av støttekontakt, medan personar med psykiske problem utgjer 21 prosent.

Men små kommunar, spesielt kommunar med færre enn 2000 innbyggjarar, merkjer seg ut ved at personar med psykiske problem er talmessig størst i ein stor andel av kommunane. Personar med psykiske problem er faktisk den største brukargruppa i kvar fjerde kommune (28 prosent) med færre enn 2 000 innbyggjarar.

Den vanlegaste aldersgruppa blant brukarane av støttekontakt, er 30-49 år. Igjen ser vi, på same måte som under avlasting, at eldre brukarar over 66 år utgjer ei talmessig meir dominerande aldersgruppe i små enn i store kommunar. Kommunar i Nord-Noreg skil seg også ut frå dei andre regionane ved å ofte ha eit stort tal eldre personar som brukarar.

#### **4.8.3 Kor mange timar støttekontakt i månaden har brukarane?**

Det er flest kommunar (tre av fire kommunar) som svarar at dei har brukarar med mellom 16 og 25 timar innvilga støttekontakt i månaden. Det nest vanlegaste (vel to av tre kommunar) er mellom 9 og 15 timar. Store kommunar ser ut til å innvilge fleire timar støttekontakt enn små kommunar, som ofte har det største talet brukarar med mellom 2 og 8 timar i månaden. Blant kommunar i Nord-Noreg er det vanlegaste å ha flest brukarar med mellom 2 - 8 timar per måned (gjeld halvparten av kommunane i Nord-Noreg), medan det vanlegaste for kommunar i dei andre tre regionane er å ha flest brukarar med 9-15 timar eller 16-25 timar.

Vi stilte også spørsmål om det nokon samanheng mellom kor mykje støttekontakt ein kommune gjev til kvar brukar, og kor mange brukarar kommunen gjev støttekontakt til? Vi såg at kommunar med ein lav andel brukarar av støttekontakt p.r. 10 000 innbyggjarar, sjeldnare enn andre kommunar har det største talet brukarar i kategorien 'under enn 16 timar i månaden' (46 prosent, mot til samanlikning 66 prosent av kommunane med ein høg andel brukarar av støttekontakt p.r. 10 000 innbyggjarar). Kommunar med ein liten andel brukarar av støttekontakt har altså med andre ord også oftare brukarar med mange timar støttekontakt, og omvendt.

#### **4.8.4 Rekruttering og opplæring av støttekontaktane**

I gjennomsnitt for alle kommunane er det 1,1 brukarar av støttekontaktar p.r. støttekontakt. Ser vi på kommunar av ulik storleik, er det kvar fjerde kommune (28 prosent) med færre enn 2000 innbyggjarar som har fleire brukarar av støttekontakt enn dei har støttekontaktar, medan det same er tilfelle i to av tre kommunar (63 prosent) med meir enn 20 000 innbyggjarar. Vi finn ingen skilnad mellom ulike regionar i dette spørsmålet, men bygdekommunar har ein klart lågare andel enn kommunar i bygdebyar eller byar (36 prosent, mot respektive 50 og 54 prosent).

Vi har tidlegare sett at små kommunar har ein større andel brukarar av støttekontaktar enn store kommunar (målt i høve til folketalet). Samstundes tyder dei nemnte tala altså på at små kommunar likevel sjeldnare har

‘underdekking’ av støttekontaktar, målt i høve til talet på brukarar, enn store kommunar.

Det vanlegaste er at kommunane engasjerer ‘bekjente’ som støttekontakt (81 prosent av kommunane), det nest vanlegaste er elevar/studentar (71 prosent). Elevar/studentar er meir typisk for stor-kommunar, medan det - relativt sett - er vanlegare for små kommunar at ‘andre’ vert rekruttert. ‘Andre’ ser ofte ut til å vere personar som er tilsett i kommunen (som tilsette i helse- og sosialtenesta, heimehjelp osv). Også når det gjeld *måten* ein rekrutterer støttekontaktane på, skil små kommunar seg ut med ein relativt stor andel som har svart ‘andre’ (enn dei øvrige oppgitte måtane). Av spørjeskjema kjem det fram at dette ofte er situasjonar der kommunen sjølv tek direkte kontakt med personar dei ser som eigna støttekontaktar. For større kommunar er den mest vanlege måten å rekruttere på å gå gjennom ‘familien’ eller via ‘annonse’. Ei mogleg forklaring på at det ikkje er så vanleg å bruke annonsering eller oppslag i små kommunar som i større, kan vere at det ofte er meir hensiktsmessig for små kommunar å rekruttere støttekontaktar på ad-hoc basis, det vil seie når behovet oppstår.

Undersøkinga tyder også på at det i små kommunar er relativt utbreidd at kommunalt tilsette går ut og kontaktar aktuelle støttekontaktar personleg, og at ein ofte også rekrutterer personar som er tilsette i kommunen.

Halvparten av kommunane arrangerer opplæring av støttekontaktane, og så å seie alle (99 prosent) gjev rettleiing når det er behov for det. Av dei som gjev opplæring, gjer halvparten det minst ein gong i året, medan den andre halvparten gjev opplæring sjeldnare.

Andelen kommunar som gjev opplæring er større blant store kommunar enn blant små. I dei minste kommunane (med færre enn 2000 innbyggjarar) gjev ein av tre kommunar opplæring, mot to av tre kommunar med 20 000 innbyggjarar eller meir. Og ser vi på kor *ofte* kommunen arrangerer opplæring, ser vi at små kommunar også arrangerer opplæring sjeldnare enn større.

Av dei som gjev opplæring, altså halvparten av kommunane, er det to tredjedelar som brukar rettleiingsprogrammet ‘bli støttekontakt’ av Norsk Fjernundervisning, medan resten nyttar ‘andre program’. Når vi veit at 62 prosent av alle 435 kommunar i landet har skaffa seg denne

opplæringspakken (Rognaldsen 1994:3) tyder altså dette talet på at slett ikkje alle som har pakken *brukar* han til opplæring i praksis. (Kommunane vart ikkje spurte om dei brukte pakken til *retteiing* av støttekontaktar).

#### 4.8.5 Sakshandsaming

Ein måte å måle omfanget av søknader på, er å sjå det i høve til talet på brukarar i kommunen. Dette kan mellom anna fortelje oss noko om tilhøvet mellom etterspurnad og tilbod. Rett nok vil talet på søknader mest sannsynleg ikkje vere nokon god indikator på den *latente* etterspurnaden, fordi det er ei rekkje tilhøve som vil ha innverknad på kor vidt eit kjent behov når fram til ein ferdig utforma søknad. Det er altså ikkje rimeleg å tru at alle behov er uttrykt i ein søknad.

Dersom vi ser på andel kommunar som har fleire søkjarar enn brukarar, så finn vi ein heilt klår samvariasjon med kommunestorleik. Berre 6 prosent av kommunane med færre enn 2 000 innbyggjarar har motteke fleire søknader om støttekontakt enn det totale talet på brukarar av støttekontakt i kommunen. Prosentandelen stig sterkt, heilt til 49 prosent blant kommunar med mellom 10 000 og 20 000 innbyggjarar, og heile 71 prosent blant kommunar med 20 000 innbyggjarar eller meir.

For brukaren av støttekontakt vil *tilsegnstida* vere ein viktig faktor. Her vil kanskje tidsperioden for *avtalen* ofte vere vel så viktig som kor mange timar ein har støttekontakt i månaden. Det vil ofte vere viktig, både for omsorgsmottakaren og pårørande, å ha langsiktige og stabile sosiale relasjonar. Her kan tilsegnstida som vert gitt frå kommunen si side spele ei rolle, men det vil også vere avhengig av kor lenge støttekontakten sjølv er viljug til eller kan vere støttekontakt.

Tilsegn om støttekontakt vert vanlegvis gitt for 6 månader i eit fleirtal av kommunane, men nesten like mange gjev tilsegn i eitt år. Svært få gjev tilsegn i 3 månader og nesten like få gjev tilsegn for meir enn eitt år. Begge delar er imidlertid vanlegast blant dei minste kommunane (med færre enn 2 000 innbyggjarar), som derfor har større variasjon i tilsegnstida enn større kommunar.

Slik tilfellet også var for avlasting, er det altså ein liten andel kommunar som gjev tilsegn om støttekontakt i meir enn eitt år. Dette vil ha

administrative forklaringar meir enn behovsmessige frå brukarsida, då eit behov for avlasting i mange tilfelle sjølvstøtt vil vere i meir enn eitt år. Det er altså mange brukarar av støttekontakt med eit langsiktig behov, som må søkje på nytt kvart år, og det er ikkje urimeleg å tenkje seg at mange kan oppleve dette som eit unødig ekstra bry og belastning.

I meir enn 75 prosent av kommunane vert søknadene om støttekontakt handsama av sosialkontoret, åleine eller i tillegg til pleie- og omsorgsetaten i langt færre (18 prosent av kommunane). Kulturetaten handsamar søknadene i berre 3 prosent av kommunane. Ser vi på skilnader etter kommunestorleik, handsamar sosialkontoret (åleine eller saman med pleie- og omsorgsetaten) søknadene om støttekontakt noko oftare i gruppa av små kommunar enn i gruppene med større. Pleie- og omsorgsetaten tek seg derimot oftare av søknadene i kommunar med mellom 5 000 og 20 000 innbyggjarar

Så godt som alle (98 prosent) kommunane fattar einskildvedtak om støttekontakt, medan resten har svart 'både/og'. Derimot er det berre 74 prosent av kommunane som har svart eintydig ja på spørsmålet om brukarmedverknad (24 prosent svarte 'både/og', 2 prosent nei). Det er dei største kommunane som sjeldnast har svart eintydig ja her, og ser vi på regionale skilnader, er det kommunane i Nord-Noreg som sjeldnast gjev eit stadfestande svar. Vidare kan vi sjå ein liten skilnad avhengig av kva etat i kommunen som handsamar søknadene: prosentandelen som tek brukarane med i utforminga av tiltaket er noko høgare i kommunar der sosialkontoret handsamar søknadene, enn i kommunar der også/eller pleie- og omsorgsetaten handsamar dei.

Kvar tredje kommune (36 prosent) hadde gitt avslag til minst ein søknad om støttekontakt. I gjennomsnitt vart det gitt avslag til 5 prosent av søknadene. Eit stort fleirtal (82 prosent) av kommunane som hadde gitt avslag oppgjev som grunn til dette at andre tenester dekkjer behovet. Dette er den vanlegaste grunngevinga. Den nest vanlegaste grunngevinga er at søknaden ikkje fyller vilkåra i loven (58 prosent av kommunane), deretter kjem oppbrukt budsjett (41 prosent).

Kvar fjerde kommune mottok minst ei klage på vedtak om støttekontakt. Vel halvparten av desse igjen (56 prosent) fekk eitt eller fleire vedtak avgjort av fylkesmannen.

## 5. BRUK AV RETTLEIAR FOR SAKSHANDSAMING

Sosialdepartementet gav i 1993 ut ein rettleiar til bruk for under sakshandsaming etter lov om sosiale tenester, 'Veileder for saksbehandlingen av sosiale tenester. Lov om sosiale tenester m.v.'. Bakgrunnen for denne rettleiaren, var at den nye loven om sosiale tenester, som tok til å verke frå 1. januar 1993, inneheldt endringar som førte til utvida krav til den kommunale sakshandsaminga. Mellom anna innførte ein med den nye loven forvaltningsloven sine sakshandsamingsreglar.

Rettleiaren gjev oversikt over dei formelle sakshandsamingsreglane som gjeld for tildeling av sosiale tenester etter kapittel 4 i loven, og er mynta på kommunale sakshandsamarar.

### 5.1 OMFANG AV BRUKEN AV RETTLEIAREN FOR SAKSHANDSAMING?

Kommunane vart spurte om denne rettleiaren vert brukt som hjelpemiddel i sakshandsaminga i kommunen, og om dei som ikkje brukar han eventuelt kjenner til han.

Ein stor majoritet av kommunane i materialet, fire av fem, brukar rettleiaren (tabell 5.1). I rekkja under i tabellen ser vi kor stor andel av dei kommunane som ikkje brukar rettleiaren, men som likevel kjenner til han. Vi ser at 61 % av dei kommunane som ikkje brukar rettleiaren kjenner til han, medan vel ein tredjedel ikkje gjer det.

**Tabell 5.1 : Brukast rettleiar for sakshandsaminga av sosiale tenester? (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar) (N=326) Prosent kommunar**

	Prosent
Ja	80 %
Nei	20 %
Sum	100 %



<i>Tal svar</i>	(312)
<b>Hvis nei, kjenner du rettleiaren?</b>	
Ja	61 %
Nei	39 %
Sum	100 %
<i>Tal svar</i>	(59)

Er det forskjell mellom kommunar av ulik kommunestorleik og i ulike regionar når det gjeld bruk av rettleiaren? Av tabell 5.2 ser vi at sammenhengen mellom kommunestorleik og bruk av rettleiaren ikkje er spesielt sterk. Dersom vi likevel skal trekkje fram eit mønster, må det vere at dei aller minste (færre enn 2 000 innbyggjarar) og dei største (meir enn 10 000 innbyggjarar) kommunane brukar rettleiaren noko oftare enn resten. Kommunane i regionen Sørlandet/Vestlandet har svart noko oftare nei enn kommunar i dei andre regionane.

**Tabell 5.2: Brukast rettleiar for sakshandsaminga av sosiale tenester? Fordeling etter kommunestorleik og region. (Bydelar i Oslo er halden utanfor). (N=301). Prosent kommunar.**

	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/ Trl.	Nord- Norge
Ja	83 %	76 %	78 %	83 %	82 %	80 %	73 %	85 %	83 %
Nei	17 %	24 %	22 %	17 %	18 %	20 %	27 %	15 %	17 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	101 %	100 %
<i>Tal svar</i>	(52)	(101)	(67)	(47)	(22)	(55)	(104)	(78)	(52)

## 6. INFORMASJON OM TENESTENE TIL POTENSIELLE BRUKARAR

Kommunane er etter loven pålagt å formidle kunnskap om sosiale tilhøve og tenestene i kommunane (§ 3-5). I undersøkinga var det stilt spørsmål om korleis kommunane informerer potensielle brukarar av støttekontakt- og avlastingsordningane.

Informasjon til brukarane vil spele ei viktig rolle for omfanget av søknader om avlasting og støttekontakt. For at ein skal søkje på ei teneste må ein først ha kunnskap om at tenesta eksisterer og om korleis ein skal gå fram for å søkje. Talet på søknader vil også ha innverknad på kor mange som til slutt vert brukarar av tenestene. Derfor vil måten kommunen gjev informasjon på også kunne påverke omfanget av søknader, og dermed også presset på tenestene og ressursane desse byggjer på.

Tabell 6.1 viser svarfordelinga for alle kommunane samla. Den desidert vanlegaste måten å gje informasjon på er at *tenesteytarar informerer når dei oppdagar behov*. Nesten ni av ti kommunar (87 prosent) gjev informasjon på denne måten. Knappt kvar fjerde kommune har lagd skriftleg informasjonsmateriell. Det minst vanlege er oppslag på offentlege kontor (9 prosent), og annonsering gjennom dagspressa eller lokalavis (12 prosent).

**Tabell 6.1** *Korleis informerer kommunen potensielle brukarar av støttekontakt- og avlastingsordningane? Prosent kommunar. (Bydelane i Oslo er rekna som kommunar) (N=326).*

	Prosent	Tal svar
Kommunen lagd skriftleg infomatriell		
Ja	23 %	
Nei	77 %	
Sum	100 %	(319)

Oppslag på offentlege kontor		
Ja	9 %	
Nei	91 %	
Sum	100 %	(320)
Tenesteytarar informerer når dei ser behov		
Ja	87 %	
Nei	13 %	
Sum	100 %	(320)
Komm. annonserer i dagspressa/lokalavis		
Ja	12 %	
Nei	88 %	
Sum	100 %	(320)
Sender ut info. til potensielle brukarar		
Ja	22 %	
Nei	78 %	
Sum	100 %	(320)
Berre svar på enkelthenvendelsar		
Ja	28 %	
Nei	72 %	
Sum	100 %	(320)
Andre måtar		
Ja	22 %	
Nei	78 %	
Sum	100 %	(319)

Er det skilnad mellom store og små kommunar i måten ein spreier informasjon på? Det ville vere naturleg å tru at ein stor kommune med mange potensielle brukarar var meir tent enn ein liten kommune med å bruke meir allmenne formidlingskanalar, som annonsering i dagspressa eller oppslag. I ein liten kommune har kanskje sosialtenesta eller pleie- og omsorgstenesta ofte god oversikt over kven som ville vere moglege brukarar av ordningane, slik at det er lite å hente på å bruke annonsar eller oppslag.

Men det kan også ligge andre føringar bak valet av måte å formidle informasjon på. Ein kommune med ei svært dårleg utbygd eller organisert sosial teneste, t.d. avlasting, eller som har svært lite ressursar å setje inn i tenesta, vil truleg unngå å få for mange søkjarar på tenesta slik at presset på tenesta vert for stort.

Tabell 6.2. fordelinga avhengig av kommunestorleik og region. For det første ser vi at det at tenesteytarar informerer når dei oppdagar behov er den vanlegaste måten å informere på uavhengig av kommunestorleik. Vi ser dessutan at store kommunar langt oftare enn små har lagd skriftleg informasjonsmateriell (48 prosent blant dei største mot 9 prosent blant dei minste). Det er også noko meir vanleg for store kommunar enn for små og mellomstore å bruke oppslag på offentlege kontor. Det ser ut til at det å bruke dagspressa er mest vanleg blant større kommunar (5 000 - 20 000 innbyggjarar), men er på den andre sida kanskje overraskande lite brukt blant dei aller største kommunane. Vi må imidlertid vere merksam på at prosentueringsbasisen er lav i gruppa med dei største kommunane.

Dersom vi flyttar blikket til den høgre delen av tabellen og ser på bruken av dei ulike metodane i ulike regionar, kan vi for det første sjå at kommunar i Oslofjord-regionen oftast har utarbeidd skriftleg informasjonsmateriell (kvar tredje kommune, 33 prosent), medan kommunar i Nord-Norge sjeldnast har slikt (kvar tiande kommune, 9 prosent). Eit anna interessant trekk er at kommunane i Nord-Norge oftare enn kommunar i andre regionar brukar svar på enkelthenvendelsar som måte å informere på.

Men også her ser vi at, på tvers av regionar, er informasjon av tenesteytarar når dei oppdagar behov den mest brukte framgangsmåten.

**Tabell 6.2: Korleis informerer kommunen potensielle brukarar av støttekontakt- og avlastingsordningane? Fordeling etter tal innbyggjarar og region. (Bydelane i Oslo er halden utanfor). (N=301). Prosent ja.**

U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/ Trl.	Nord- N.

Kommunen lagd skr. infomatr.	9 %	16 %	23 %	34 %	48 %	33 %	26 %	15 %	9 %
Oppslag på offentlege kontor	9 %	8 %	9 %	11 %	13 %	6 %	11 %	8 %	11 %
Tenesteytarar informerer når dei ser behov	84 %	86 %	91 %	83 %	83 %	86 %	87 %	87 %	83 %
Komm. annonserar i dagspressa/lokalavis	7 %	8 %	15 %	23 %	9 %	7 %	10 %	17 %	13 %
Sender ut info. til potensielle brukarar	19 %	16 %	18 %	32 %	26 %	22 %	25 %	11 %	22 %
Berre svar på enkelthenvendingar	25 %	28 %	32 %	26 %	44 %	26 %	28 %	27 %	37 %
Andre måtar	13 %	20 %	18 %	32 %	22 %	16 %	21 %	23 %	19 %
Tal svar	(56-57)	(102)	(66)	(47)	(23)	(55)	(106-107)	(79)	(53-54)

Vi har altså sett at den heilt dominerande måten å gje informasjon på, på tvers av kommunestorleik og regionar, er at kommunale tenesteytarar informerer når dei ser behov. Dermed vil det også vere slik at det svært ofte er overlatt til den einkilde tenesteytaren sitt skjønn om ein potensiell brukar skal få informasjon om at ei tenestetilbod eksisterer for han eller ho, og korleis vedkommande eventuelt skal gå fram for å søkje om eit slikt tilbod. På den andre sida kan dette også vere ein god metode for å i det heile få informasjonen *fram*, til brukarar som har vanskeleg for sjølv å oppsøkje slik informasjon grunna dårleg helse eller av andre grunnar.

Det andre viktige funnet er at store kommunar langt oftare enn mindre har lagd skriftleg informasjonsmateriell. Store kommunar har ei større mengd brukarar, og vil truleg ofte vere tent med å samle og standardisere informasjonen, medan mindre kommunar kanskje ikkje har eit slikt behov.

Vi har imidlertid ikkje opplysningar om korleis dette materiellet vert distribuert, noko som vil ha avgjerande betydning for kven som får denne informasjonen. Dersom informasjonen berre er lagt ut på offentlege kontor, er det truleg likevel mange potensielle brukarar som ikkje får del i han, då dei kan ha vanskar for å ta seg fram dit, eller kanskje ikkje har noko ærend der.

## **7. FRITIDSASSISTENT**

Vi skal i dette avsnittet ta for oss spørsmåla som vart stilt om bruken av fritidsassistent i kommunane.

Fritidsassistent er ikkje handsama eksplisitt i lov om sosiale tenester, men er derimot nemnt i kommentarane til loven frå departementet (Rundskriv I-1/93), under punktet om støttekontakt. Fritidsassistent vil ofte bestå av kollektive opplegg, det vil seie at ein person er sett til å vere organisator og kontakt for fleire brukarar samstundes og vil gjerne vere knytt til idrettslag eller andre frivillige organisasjonar, medan støttekontakt oftast vil vere ein dyadisk relasjon der støttekontakten har tett oppfølging med brukaren. Enkelte har vore kritiske til satsinga på fritidsassistent i staden for støttekontakt, der eitt av argumenta har vore at gruppeaktivitetar i regi av fritidsassistentar har ein tendens til å inkludere berre personar med funksjonshemming, noko som ikkje fremmer målsettinga om integrering og deltaking i lokalsamfunnet.

### **7.1 SAMARBEIDER KOMMUNEN MED FRIVILLIGE ORGANISASJONAR/FRITIDSTILBOD?**

Neste tabell (7.1) viser i kva grad kommunane har formalisert samarbeid med frivillige organisasjonar/fritidstilbod. Det var svært mange kommunar som lot vere å svare på spørsmålet, vel halvparten av kommunane som returnerte skjema (frå 177 til 204 kommunar ubesvart, avhengig av kva del av spørsmålet det er tale om). Av dei utfylte spørjeskjema kan det sjå ut som om ein del kommunar som har latt vere å svare på alle spørsmåla på desse sidene fordi dei ikkje har ordning med fritidsassistent også har hoppa over dette spørsmålet fordi det har stått på same sida og under same overskrifta som fritidsassistentordning.

Sidan andelen ubesvart er så stor, vil måten vi vel å tolke ubesvart på ha mykje å seie for utfallet av analysen. Dersom vi valte å tolke ubesvart som 'nei', inneber dette at vi ville få ei godt over halvering av prosentandelen med 'ja' oppgitt i tabellen. Men, som nemnt, kan det sjå ut til at ein del

kommunar har hoppa over dette spørsmålet fordi dei ikkje har sett det som aktuelt å svare på gruppaa av spørsmål om fritidsassistent.

Dersom vi tek utgangspunkt i dei som svarte på spørsmålet, ser vi at omlag halvparten (54 prosent) overfører midlar til ein frivillig organisasjon eller eit fritidstilbod, medan kvar tredje (34 prosent) knyter støttekontaktordninga til organisasjonen/tiltaket. Kvar fjerde kommune (28 prosent) knyter fritidsassistentordninga til ein frivillig organisasjon eller tiltak.

**Tabell 7.1: Har kommunen formalisert samarbeid med frivillige organisasjonar eller fritidstilbod? (N=326) (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar)**

	Prosent	Tal svar
<i>Overføring av midlar til organisasjonen/tiltaket?</i>		
Ja	54 %	
Nei	46 %	
Sum	100 %	(149)
<i>Knyter støttekontaktordninga til org./tiltaket?</i>		
Ja	34 %	
Nei	66 %	
Sum	100 %	(128)
<i>Knyter fritidsassistentordninga til org./tiltaket?</i>		
Ja	28 %	
Nei	72 %	
Sum	100 %	(122)

Ubesvart: Første spørsmålet: 177, andre spørsmålet: 198, og tredje spørsmålet: 204.



## **7.2 HAR KOMMUNEN ORGANISERT EI EIGA FRITIDSASSISTENTORDNING I TILLEGG TIL STØTTEKONTAKT?**

Fritidsassistent og støttekontakt vil til ein viss grad kunne dekkje same behov, og det er ikkje urimeleg å tenkje seg at mange kommunar ser forholdet mellom dei som substitusjonelt.

Tabell 7.2 viser at kvar fjerde kommune av dei som svarte på spørsmålet (284, 42 ubesvart) har fritidsassistentordning i tillegg til støttekontakt. Av desse er det 39 prosent som fattar formelle vedtak om fritidsassistanse, 61 prosent gjer det ikkje.

Det er imidlertid grunn til å tru at mange som har latt vere å svare på spørsmålet representerer kommunar som ikkje har ei slik ordning, og dermed ikkje sett det som 'relevant' å svare på spørsmåla i det heile<sup>5</sup>. Dersom vi reknar ubesvart på spørsmålet (42 kommunar) som 'nei', aukar prosentandelen 'nei' til 77 prosent, og prosentandelen 'ja' vert tilsvarende redusert til 23 prosent. Det vil seie at vi likevel kan slå fast at om lag kvar fjerde kommune i undersøkinga har fritidsassistent i tillegg til støttekontakt.

---

<sup>5</sup> Nokre kommunar har til dømes sett ein strek over begge sidene om fritidsassistanse i spørreskjemaet. Sjølv om det er underforstått at desse kommunane ikkje har fritidsassistentordning, har desse blitt koda missing.

**Tabell 7.2: Har kommunen i tillegg til støttekontaktar organisert ei eiga fritidsassistentordning? (N=326). (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar). Prosent kommunar.**

	Prosent	Tal svar
Ja	26 %	
Nei	74 %	
Sum	100 %	(284)
<i>Fattar kommunen formelle vedtak om fritidsassistanse?</i>		
(Kommunar som svarte ja på førre spørsmål)		
Ja	39 %	
Nei	61 %	
Sum	100 %	(67)

Ubesvart: Første spørsmålet: 42, andre spørsmålet: 7.

Neste tabell (7.3) viser at bruken av fritidsassistent er svært avhengig av storleiken på kommunen. Det er berre 6 prosent av kommunane med færre enn 2 000 innbyggjarar som har fritidsassistent, mot omlag halvparten blant kommunar med meir enn 10000 innbyggjarar. Vi ser også at regionane Sørlandet/Vestlandet og Nord-Noreg langt sjeldnare enn andre kommunar har fritidsassistentordning, og at kommunane i Oslofjord-regionen oftast har det.

**Tabell 7.3: Har kommunen i tillegg til støttekontaktar organisert ei eiga fritidsassistentordning? Fordeling etter tal innbyggjarar og region (N=301). (Bydelar i Oslo er halden utanfor). Prosent kommunar**

	U. 2 000	2 - 4 999	5 - 9 999	10 - 19 999	20 000 el. fl.	Oslo- fj.	Sørl./ Vestl.	Indre Østl/ Trl.	Nord- Norge
Ja	6 %	18 %	28 %	51 %	47 %	42 %	18 %	29 %	17 %
Nei	94 %	82 %	72 %	49 %	53 %	58 %	82 %	71 %	83 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Tal svar	(48)	(93)	(60)	(41)	(19)	(50)	(93)	(72)	(46)

### 7.3 KVA ETAT ORGANISERER FRITIDSASSISTENTANE?

Vi skal no gå over til å sjå på organiseringa av fritidsassistent-ordninga. Tabell 7.4 viser, ikkje uventa, at det aller oftast er kulturkontoret som organiserer fritidsassistenten (65 prosent av kommunane), og at sosialkontoret gjer det i 6 kommunar (8 prosent). I den resterande fjerdeparten (27 prosent) av kommunane er det 'andre' som står for organiseringa.

**Tabell 7.4: Kva etat i kommunen organiserer fritidsassistentane? Basis: Kommunar som har fritidsassistentordning (N=74). (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar). prosent kommunar.**

	Prosent
Sosialkontoret	8 %
Kulturkontoret	65 %
Anna	27 %
Sum	100 %
Tal svar	(74)

Kommunane fekk også spørsmål om støttekontaktordninga og fritidsassistent-ordninga er *samordna*. Resultata frå spørsmålet er vist i tabell 7.5. 10 kommunar med fritidsassistentordning lot vere å svare på spørsmålet. Vel halvparten (55 prosent) av kommunane som svarte har samordna dei to tilboda. Dersom vi rekna med at ubesvart indikerer ‘nei’, at dei ikkje har samordning, ville andelen som svarte ‘ja’ synke til 47 prosent.

Ein nærmare analyse tyder ikkje på at det er nokon forskjell på dei store og små kommunane i materialet når det gjeld grad av samordning: 16 av dei 26 kommunane (eller 62 prosent) som har meir enn 10 000 innbyggjarar i materialet har samordna tenestene, det same har 8 av dei 16 (50 prosent) kommunane som har mellom 5 og 10 000 innbyggjarar, og 10 av 16 (63 prosent) av kommunane med færre enn 5 000 innbyggjarar<sup>6</sup>.

**Tabell 7.5: Er støttekontakttenesta og fritidsassistentordninga samordna eller samorganisert på nokon måte? Basis: Kommunar som har fritidsassistentordning (N=74). (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar.) Prosent kommunar.**

	Prosent
Ja	55 %
Nei	45 %
Sum	100 %
Tal svar	(64)

Til kva aktivitetar vert fritidsassistentane brukt? Tabell 7.6 viser at det mest vanlege for kommunane som har fritidsassistent er å bruke fritidsassistenten i samband med idrettsaktivitetar (80 prosent), klubbverksemd (73 prosent) og musikkaktivitetar (62 prosent). Men ein stor andel av kommunane, 58 prosent, brukar også fritidsassistenten til andre aktivitetar (‘anna’). Kommunane var bedne om å spesifisere kva som låg i ‘anna’. Ein

<sup>6</sup> Her må vi sjølvstakt vere merksam på at vi har eit svært lite datagrunnlag.

gjennomgang av dei besvarte skjema viser at svaret svært ofte refererer til turar av ulikt slag. 'Arrangement' er også eit svar som er gitt av fleire kommunar.

**Tabell 7.6: I kva aktivitetar vert fritidsassistent brukt? Kommunar som har fritidsassistentordning (N=74). (Bydelar i Oslo er rekna som kommunar). Prosent kommunar.**

	Prosent 'ja'
Idrettsaktivitetar	80 %
Musikkaktivitetar	62 %
Teaterverksemd	25 %
Klubbverksemd	73 %
'Speidaren'	11 %
Anna	58 %
Tal svar:	(71)

#### **7.4 OMFANG: TALET PÅ BRUKARAR AV FRITIDSASSISTENT**

Vi skal no sjå om det er forskjell mellom store og små kommunar i omfanget når det gjeld bruken av fritidsassistent, målt i høve til folketalet. Som vi nyleg har sett, er det ein langt lågare prosentandel små kommunar som har fritidsassistent, samanlikna med større. Her skal vi berre ta for oss dei kommunane som har brukarar av fritidsassistent.

Nedanfor (tabell 7.7) ser vi kor mange brukarar kommunane med fritidsassistentordning hadde i høve til folketalet i kommunen. Tabellen viser ein viss tendens til at store kommunar med 10 000 innbyggjarar eller meir har fleire brukarar av fritidsassistent enn mindre. Vi må her vere merksam på at vi har eit lavt tal kommunar i kvar kategori. Ein test viser at feilmarginane er overlappende for dei ulike gjennomsnitta.

**Tabell 7.7 Gjennomsnittleg tal brukarar av fritidsassistent p.r 10 000 innbyggjarar i kommunen. Alle kommunar, samt inndeling etter tal innbyggjarar. Basis: Kommunar som har svart at dei har fritidsassistent-ordning (N=74) (Bydelar i Oslo er halden utanfor)**

	Alle	Tal innbyggjarar i kommunen		
		U. 5 000	5 - 9 999	10 000 el. fl.
Gjennomsnittleg tal brukarar p.r. 10 000 innbyggjarar	24,55	26,37	30,23	19,38
Tal svar:	(68)	(18)	(17)	(26)

Omfang: talet på fritidsassistentar

Kor mange brukarar hadde kvar fritidsassistent? I neste tabell har vi dividert talet brukarar av fritidsassistentordninga i kommunen på talet på fritidsassistentar i kommunen, og viser gjennomsnittet for alle kommunane (kolonna til venstre i tabellen), samt for kommunar av ulik storleik.

I gjennomsnitt hadde kommunane sett under eitt 5.5 brukarar kvar p.r. fritidsassistent (tabell 7.8). Gjennomsnittet er noko lågare for kommunane med færre enn 5000 innbyggjarar enn for større, dei har i snitt 3,8 brukarar per fritidsassistent, mot 5,8 eller meir i dei to andre gruppene av kommunar. Men, som i førre tabell - feilmargiane er så store at vi må vere varsame med generaliseringar på grunnlag av tala.

**Tabell 7.8 Gjennomsnittleg tal brukarar av fritidsassistent p.r. fritidsassistent i kommunen. Alle kommunar og inndeling etter tal innbyggjarar i kommunen. Basis: Kommunar som har svart at dei har fritidsassistent-ordning (N=74) (bydelane i Oslo er ikkje med)**

		Tal innbyggjarar i kommunen
--	--	-----------------------------

	Alle	U. 5 000	5 - 9 999	10 000 el. fl.
Tal brukarar av fritidsassistent fritidsassistent p.r.	5,5	3,8	6,7	5,8
Gjennomsnitt				
Tal svar:	(64)	(17)	(16)	(24)

## 7.5 OPPSUMMERING

Her skal dei viktigaste funna frå dette kapittelet kort oppsummerast.

Kommunane med fritidsassistent hadde i gjennomsnitt 5.5 brukarar p.r. fritidsassistent. Til samanlikning hadde dei i gjennomsnitt 1.2 brukarar av støttekontakt per støttekontakt.

Omlag kvar fjerde kommune har ei eiga fritidsassistentordning i tillegg til støttekontakt. *Fritidsassistent er i hovudsak eit storkommune-fenomen, og svært få av dei minste kommunane har ei slik ordning.* I halvparten av kommunane med fritidsassistent er støttekontaktenesta og fritidsassistentordninga samordna på ein eller annan måte. Kulturetaten er den etaten som oftast organiserer fritidsassistentane, nærmare bestemt i to tredjedelar av kommunane med fritidsassistent.

Det vanlegaste er å bruke fritidsassistentane i samband med fritidsaktivitetar, klubbverksemd og musikkaktivitetar.

Ein god del av kommunane, kvar tredje av dei som svarte på spørsmålet, knyter støttekontaktordninga til ein frivillig organisasjon eller tiltak. Andelen som knyter fritidsassistentordninga til eit slikt tiltak er litt mindre, vel kvar fjerde av dei som svarte.

## 8. SAMANFATTING

Spørjeundersøkinga som denne rapporten byggjer på inneheld spørsmål om ulike sider ved dei kommunale tenestene avlasting, støttekontakt og fritidsassistent. Rapporten er først og fremst ei deskriptiv rapportering av svara på dei spørsmåla som er stilt i undersøkinga, og det er lagt vekt på å få med dei aller fleste spørsmåla. Det finst likevel ein raud tråd gjennom rapporten ved at dei fleste spørsmåla i tillegg er inndelt og analysert etter dimensjonane kommunestorleik og region. I tillegg til dette inneheld oppsummeringsavsnitta til rapporten nokre grundigare analysar og tolkingar av enkelte funn.

### 8.1 VIKTIGE FUNN

Nedanfor følgjer ei samanfating av viktige funn frå analysen. Her vil det bli lagt større vekt på jamføring mellom dei to tenestene avlasting og støttekontakt enn det som har blitt gjort tidlegare.

#### **Omfang av avlasting og støttekontakt - støttekontakt har fleire brukarar enn avlasting**

Blant kommunane som tok del i undersøkinga er det nesten dobbelt så mange brukarar av støttekontakt som av avlasting: knapt 11 000 brukarar av støttekontakt mot vel 6 000 brukarar av avlasting. Av dei 302 kommunane som deltok i undersøkinga var det 94 prosent (283 kommunar) som hadde minst ein brukar av *både* avlasting og støttekontakt, medan 8 kommunar (3 prosent) hadde brukar(ar) av berre ei av tenestene. I gjennomsnitt var det 38 brukarar av støttekontakt i kvar kommune mot 22 brukarar av avlasting.

#### **Små kommunar har fleire brukarar enn store kommunar**

Det er påvist ein klår samanheng mellom omfanget av brukarar av tenestene (p.r. 10 000 innbyggjar) og storleiken på kommunen. Ser vi på dei største



kommunane i materialet, har desse færre mottakarar av avlasting og færre brukarar av støttekontakt enn mindre kommunar - bortimot halvparten så mange når vi måler i høve til talet på innbyggjarar. Ei mogleg forklaring på samanhengen kan vere at kommunikasjonen mellom tenesta og potensielle brukarar er dårlegare i store enn i små kommunar, på grunn av eit omfattande og mindre gjennomskinleg system sett frå brukaren sitt perspektiv, men kanskje også på grunn av dårlegare oversikt frå tenesta si side. I små kommunar vil samfunnet ofte vere meir gjennomsiiktig, noko som kan lette informasjonen begge vegar. Vi har også sett at små kommunar relativt sett sjeldan brukar 'generelle' måtar å formidle informasjon om tenestene til potensielle brukarar på (som skriftleg informasjonsmateriell), men at dei like ofte som andre formidlar informasjon ved at tenesteytarar informerer når dei oppdagar behov. Forklaringa kan altså vere flyten av informasjon. Ei anna mogleg forklaring kan vere ressursar ved at store kommunar kan ha eit større press på ressursane enn mindre.

Men det finnast også andre moglege forklaringar på den observerte samanhengen. Vi har sett at små kommunar oftare har mange eldre brukarar av avlasting enn større kommunar, og at dei også har fleire brukarar av korttidsopphald i institusjon. Spørsmålet vert så kvifor små kommunar oftare enn store har oppgitt denne kategorien brukarar? Det kan skuldast to ting: forskjellar i registrering når kommunen svarar på spørjeskjemaet, og faktiske forskjellar i brukarsamansetting. I store kommunar er det oftare pleie- og omsorgsetaten som handsamar søknadene om avlasting enn i små, kor det er vanlegare at også sosialkontoret handsamar søknadene. Spørjeskjemaet vart sendt til helse- og sosialsjefen i kommunane, og dersom dette inneber lågare sjanse for at brukarar av avlasting som er organisert i pleie- og omsorgssektoren vert registrert, kan det forklare noko av samanhengen. Det er spurt etter avlasting etter lov om sosiale tenester i denne undersøkinga. Dersom ein i pleie- og omsorgssektoren har tiltak som i praksis tilsvargar avlasting etter sosialtenesteloven, men heimlar dette i anna lovverk, til dømes lov om helsetenester i kommunane, vil dette vere med på å forsterke dette. Dette er nok eit tilhøve vi ikkje skal undervurdere. Ein kommune svarar til dømes 'i margin' at:

*‘PS! Vedr. avlasting. Innvilges i det vesentlige ihht. kommunehelsetjenesten.’*

For støttekontakt kan ei mogleg forklaring vere at større kommunar har ei betre utbygd fritidsassistent-ordning, og som dermed truleg fangar opp personar som elles ville ha vore brukarar av støttekontakt. Men heller ikkje her kan vi utelukke at det er variasjonar i registreringa vi ser gjenskin av. Også når det gjeld støttekontakt, vert søknadene oftare handsama av sosialkontoret i små kommunar enn tilfellet er i større kommunar, der det er meir vanleg at pleie- og omsorgsetaten tek seg av dei. Sidan spørjeskjemaet vart sendt til helse- og sosialsjefen i kommunen, kan dette altså ha ført til ei viss underrapportering blant store kommunar der pleie- og omsorgsetaten relativt ofte handsamar søknadene .

### **Brukargrupper: psykisk utviklingshemma desidert størst**

Ser vi alle kommunane under eitt, er personar med psykisk utviklingshemming den desidert største kategorien brukarar av både avlasting og av støttekontakt, talmessig meir enn dobbelt så stor som den nest største kategorien, uansett kva teneste vi ser på. For avlasting er ‘fysisk funksjonshemma’ den nest største kategorien, medan personar med psykiske problem er det for støttekontakt.

Små kommunar skil seg imidlertid noko ut frå dette mønsteret, ved at psykisk utviklingshemma her ofte er ein talmessig mindre dominerande kategori. Personar med psykiske problem er faktisk den største brukargruppa av støttekontakt i kvar fjerde småkommune med færre enn 2 000 innbyggjarar. Personar med fysisk funksjonshemming er den største brukargruppa av avlasting i kvar tredje småkommune med færre enn 2 000 innbyggjarar.

### **Type avlastingstiltak: privat avlasting mest brukt**

Privat avlasting er den absolutt vanlegaste forma for avlasting. 91 prosent av kommunane har brukarar med denne forma for avlasting, medan 70 prosent har brukarar i avlastingsbolig, og 37 prosent i korttids plass i institusjon.

Men sjølv om andelen kommunar som brukar korttids plass i institusjon er relativt lav, er desse brukarane relativt *mange*, talmessig klårt fleire enn brukarane av avlastingsbolig.

Det er eit ikkje ubetydeleg innslag med relativt unge brukarar av avlasting i institusjon blant kommunane i materialet. Omlag kvar tiande av kommunane brukar alders- og/eller sjukeheim til avlasting til personar under 50 år, minst kvar fjerde brukar slik avlasting til personar under 67 år.

### **Rekruttering**

Både for avlasting og støttekontakt er det vanlegast blant kommunane at 'bekjente' vert rekruttert. Men det er også svært mange kommunar som rekrutterer familiemedlemmar som både avlastarar (55 prosent av kommunane) og støttekontakt (37 prosent av kommunane). I dei fleste kommunane er også familien sjølv ein av dei kanalane som vert brukt for å skaffe avlastar (i 89 prosent av kommunane med bruk av private avlastarar) eller støttekontakt (i 76 prosent av kommunane med støttekontakt).

Familiemedlemmar ser altså ut til å vere relativt mykje som avlastarar. Dette er eit tilhøve som har fleire sider. Fagleg sett vert det framheva at ein bør unngå bruk av familiemedlemmar som avlastar. Dette vil nok spesielt gjelde for avlasting, kor meininga nettopp er at dei som er omsorgspersonar til vanleg skal få avveksling. Men ein skal sjølvsagt ikkje sjå vekk frå at det også kan vere situasjonar der det er ei god løysing at familiemedlemmar står for avlastinga. Og i enkelte tilfelle kan det sikkert også dreie seg om familiemedlemmar i vidare forstand, som ikkje til vanleg har omsorg for den omsorgstrengande.

Det er relativt mange kommunar som brukar studentar som støttekontaktar (mest typisk for større kommunar), medan det er noko færre som brukar dei som avlastarar. Det å bruke studentar vil ha ulike sider knytt til seg. Mange studentar tek kanskje ein slik jobb i samband med studiesituasjonen. Det vil kunne innebere ein kortsiktig omsorgsrelasjon i tillegg til ustabilitet, fordi mange studentar et knytt til studiestaden på kortare sikt. På den andre sida er studentar truleg ein viktig rekrutteringsbasis for kommunar som har mangel på støttekontaktar.

Undersøkinga tyder på at det i små kommunar er relativt vanleg at kommunalt tilsette går ut og kontaktar aktuelle støttekontaktar personleg, men også at ein ofte rekrutterer personar som er tilsette i kommunen.

### **Opplæring og rettleiing**

Private avlastarar og støttekontaktar vil ofte vere privatpersonar utan spesiell fagbakgrunn. Det vil derfor kunne vere naudsynt med opplæring og rettleiing for at ordninga skal fungere etter intensjonane og målsetjingane. I kommentarane frå departementet i samband til Sosialtenesteloven minner ein om det behovet støttekontaktar ofte vil ha for opplæring og ‘regelmessig rettleiing’ (Rundskriv I-1/93 s.109).

Det er vanlegare at kommunane gjev opplæring til støttekontaktar (halvparten av kommunane med støttekontaktar) enn til private avlastarar (kvar femte kommune med private avlastarar). Berre 29 prosent svarte ja på spørsmålet om rettleiing av støttekontaktar, 19 prosent svarte ‘ja’ på spørsmålet om rettleiing av private avlastarar. Svært få kommunar svarte at dei ikkje gjev rettleiing i det heile, medan dei aller fleste gjev det ‘etter behov’ (78 prosent til private avlastarar, 70 prosent til støttekontaktar). Ein skulle kanskje tru at kommunar som gjev *regelmessig* rettleiing, slik departementet anbefaler for støttekontaktar, ville svare eintydig ‘ja’ på dette spørsmålet. Det kan derfor virke som eit lavt tal når berre 29 prosent av kommunane svarer eintydig ‘ja’ på spørsmålet om rettleiing av støttekontaktar.

### **Informasjon til potensielle brukarar**

Det vil utvilsamt vere slik at etterspurnaden etter sosiale tenester delvis er eit resultat av kunnskapen potensielle brukarar har om ordningane. Den som ikkje veit at det eksisterer eit tilbod om avlasting, vil sannsynlegvis heller ikkje søkje det. Kunnskapen om eit eventuelt tilbod vil komme gjennom fleire kanalar. Delvis vil han bli formidla via vennar og kjente, delvis kanskje også via media, men vil nok også i høg grad vere formidla av kommunen sjølv. Sosialtenesteloven pålegg sosialtenesta i kommunane å spreie kunnskap om sosiale tilhøve og om tenestene i kommunen (§3-5). Det

er altså tale om ein *informasjonsplikt*. Men kommunen står fri til å utforme informasjonen etter dei lokale tilhøva (Rundskriv I-1/93).

Kunnskap er makt, også i denne samanhengen. Ein slik makt kan tenkjast brukt til å styre pågangen på tenestene frå kommunen si side. I tråd med dette er det interessant å sjå at den absolutt vanlegaste måten for kommunane å formidle informasjon på, uansett storleik på kommunen, er at kommunale tenesteytarar informerer potensielle brukarar når dei oppdagar behov. Det nest vanlegaste er at kommunen svarar på enkelthenvendelsar. Minst vanleg er det at kommunen hengjer opp oppslag på offentlege kontor, eller annonserer i lokalavisa/dagspressa. Kommunane vel altså dei mest selektive måtane å gje informasjon på.

Men det er ikkje berre den reine kunnskapen *om* at tenestene eksisterer som tenesteytarane kan formidle målsikkert på denne måten. Dei kan til dømes også fortelje brukaren korleis han/ho skal gå fram, og også gje motivasjon til å søkje, tilhøve som kanskje er vel så viktig for om den potensielle brukaren faktisk søker som vissa om at tenesta eksisterer. Ikkje minst vil *rettane* ein potensiell brukar har vere ein viktig type informasjon. Det gjeld til dømes retten ein person med særleg tungt omsorgsarbeid har til at eit vedtak vert fatta om kva ein i tilfelle skulle ha rett på av kommunen, uavhengig av om ein faktisk vil realisere retten (sosialtenesteloven § 4-4), og retten ein har til å klage på vedtak (§ 8-6). Slik informasjon kan lett bli vilkårleg dersom det skal skje ved at tilsette i heimetenestene informerer, gjerne i ein situasjon med knappleik på tid og stort arbeidspress.

### **Tilsegnstid**

Tilsegnstida, altså kor lang tid sjølve avtalen om avlasting eller støttekontakt varar, vil kunne ha mykje å seie for familiar som har eit medlem med store hjelpebehov. Og hjelpebehova vil ofte vere varige. I ein situasjon kor det kan vere knappe marginar når det gjeld både psykososiale og økonomiske ressursar, kan ein langsiktig avtale ha alt å seie for kvardagen til familien. Det er derfor noko overraskande at meir enn kvar tredje kommune (40 prosent) gjev tilsegn om avlasting i seks månader eller mindre. For støttekontakt er det nesten halvparten (48 prosent) som gjev tilsegn om støttekontakt for ein slik tidsperiode.

## **Brukarmedverknad**

I spørsmålet om sakshandsaming av søknader om sosiale tenester er det kanskje to punkt som spesielt ofte vert framheva som viktige. Det eine er at vedtak om tildeling av sosiale tenester skal reknast som einskildvedtak (§ 8-1), det andre at tenestetilbodet så langt som råd skal utformast i samarbeid med klienten (§8-4).

Undersøkinga viser at dei aller fleste kommunane (98 prosent) fattar individuelle vedtak både om avlasting og støttekontakt. Derimot er andelen som tek brukarane med i utforminga av tiltaket klårt mindre: berre 81 prosent svarte eintydig ja (1 prosent nei, 19 prosent både/og) på spørsmålet om brukarmedverknad når det gjeld avlasting, 74 prosent når det gjeld støttekontakt (2 prosent nei, 24 prosent både/og). I Sosialdepartementet sin rettleiar for sakshandsaming av sosiale tenester (Sosialdepartementet 1993), vert brukarmedverknad framheva som eit viktig omsyn, og heilt avgjerande for å finne gode løysingar. Er det slik at kommunar som brukar denne rettleiaren, oftare enn andre tek brukarane med i utforminga av tiltaket? Data viser at skilnaden er liten mellom kommunar som brukar rettleiaren og kommunar som ikkje gjer det (ikkje vist gjennom tabell): For støttekontakt er andelen som tek brukarane med 75 prosent blant kommunane som brukar rettleiaren, 70 prosent blant dei som ikkje brukar han; for avlasting er dei tilsvarande prosentandelane 80 og 83 prosent.

## **Avslag, grunnar til avslag**

Om lag kvar sjette kommune (15 prosent) gav avslag til ein eller fleire søknader om avlasting i perioden det var spurt om (1.1-1-11-96). Andelen kommunar som gav avslag til søknad om støttekontakt er meir enn dobbelt så stor (36 prosent). At det er fleire kommunar som har gitt avslag på søknad om støttekontakt, kan langt på veg forklarast med at kommunane totalt sett fekk fleire søknader om støttekontakt enn om avlasting. Dersom vi dividerer talet på avslag med talet på søknader, får vi 0.04 avslag p.r. søknad om avlasting, og 0.05 avslag p.r. søknad om støttekontakt. Den vanlegaste grunngevinga for avslag på søknader, anten vi ser på støttekontakt eller

avlastning, er at andre tenester dekkjer behovet. Den nest vanlegaste grunngevinga er at søknaden ikkje fyller vilkår i loven.

Dernest er det kanskje overraskande at så mange som førti prosent av kommunane svarar oppbrukt budsjett som grunn til avslag. Etter loven har ikkje kommunen høve til å bruke økonomi som grunngeving for å ikkje innfri legitime behov (Andenæs 1995, Rundskriv I-1/93). I den såkalla Fusadommen uttalte Høgsterett at hjelp som ikkje tilfredsstillar elementære behov ikkje kan verte godtatt ut frå omsynet til kommuneøkonomien (Rt. 1990. 987 flg., referert i Andenæs 1995:18). Dersom økonomi er den einaste grunnen for avslaget i desse tilfella, er det altså mange kommunar som her handlar i strid med loven.

### **Klager på vedtak**

Av dei kommunane som svarte på spørsmålet, var det om lag kvar fjerde som hadde motteke klager på vedtak om avlastning, og ein like stor andel på vedtak om støttekontakt. Det har vore uttrykt bekymring for at det er få som klagar på vedtak om avlastning i høve til vedtak om støttekontakt (sjå t.d. Rådet for funksjonshemmede 1995). Undersøkinga vår viser derimot at talet på klager til kommunane *målt i høve til talet på søknader* faktisk er vel så høgt for avlastning (i snitt 0.06 klager per søknad) som for støttekontakt (i snitt 0.04 klager per søknad).

Undersøkinga viser at det kan nytte å klage på vedtak om avlastning eller støttekontakt. Bortimot halvparten av kommunane som mottok klager hadde gjort om minst eitt vedtak.

### **Fritidsassistent**

Om lag kvar fjerde kommune i materialet har fritidsassistentordning i tillegg til støttekontakt, men dei minste kommunane langt sjeldnare enn middels store og store. Når vi veit at fritidsassistent oftast vert organisert av kulturetaten i kommunen, og støttekontakt oftast av sosialkontoret, har dette også ein bodskap om *innhaldet* i aktivitetane for brukarane av støttekontakt/fritidsassistent. Ei fritidsassistent-ordning vil i større grad innebere eit tilbod om 'kulturelle' aktivitetar, som til dømes klubbverksemd,

idrettsaktivitetar og musikkaktivitetar, medan innhaldet i støttekontakt kan vere meir trivielt og kvardagsleg, som å gå på kino, vitje badebasseng, gå ut og ete pizza, eller bake bollar. Truleg vil ordningane på mange måtar utfylle kvarandre. Musikk- og idrettsaktivitetar i større sosiale samanhengar vil passe godt for nokre, medan bollebaking og pizzaspising i enkel og oversiktleg tosomheit vil vere det beste for andre. Og nokre vil ha behov for begge delar. Ein kommune som satsar på både støttekontakt og fritidsassistent vil vere betre rusta for å dekkje den variasjonen i behov som vil finnast, enn ein kommune som konsentrerer seg om berre ei av tenestene.

## **8.2 SLUTTORD**

Utforminga og utøvinga av dei sosiale tenestene avlastning og støttekontakt skjer i brytingspunktet mellom ulike omsyn og interesser på ulike nivå.

Staten har ansvaret for overordna mål og retningslinjer og for å sikre ein nasjonal standard og rettstryggleik for brukarane, medan kommunane på den andre sida har behov for å tilpasse utforminga etter lokale tilhøve. Sosialtenesteloven opnar også for at tenestene til ein viss grad kan utformast ut frå dei vilkåra som eksisterer i kommunen, men kommunen skal likevel ha tenester med eit forsvarleg innhald, samstundes som omsynet til kommuneøkonomien ikkje er ein legitim grunn for å ikkje innfri elementære behov. Loven er altså ein minimumslov, og krev ein utstrekt bruk av skjønnsvurderingar. Det er imidlertid ikkje gitt konkrete haldepunkt for kva dette skjønnet skal innehalde (Rådet for funksjonshemmede 1997), og dermed vert det også opna for at 'utanforliggende omsyn', som organisatoriske såvel som økonomiske avgrensingar i kommunen, får virke som grunnlag for skjønnet.

Og det er i dette handlingsrommet, i rommet for skjønn, at det neste konfliktnivået får utfalde seg: spenninga mellom behovet til brukaren og dei ressursar og tilbod kommunen rår over. Kva som vert utfallet vil igjen vere avhengig av eigenskapar knytt til sakshandsamaren og hans/hennar situasjon - haldningar, tolkingar, føringar og sporar. Det har i andre studie blitt hevda at det urettmessig er gitt for lite merksemd til kva variasjonar i sakshandsamarane sin praksis har hatt å seie for velferdsstaten sin verkemåte i praksis. Studie har til dømes vist at ulike sakshandsamarar kan ende opp



med svært ulike skjønnsvurderingar i tildelinga av sosialhjelp, og dermed ulike resultat i velferd for personar med elles samanliknbare behov (Hanssen 1997). Det er ikkje grunn til å tru at dette ikkje også kan gjelde for tildelinga av sosiale tenester.

Dei økonomiske ressursane ein kommune rår over vil utvilsamt påverke utforminga av tenestene i vid forstand, både direkte og indirekte, til dømes gjennom kommunen sin informasjon om tenestene. Ein kommune som ikkje har ressursar å sette inn, vil truleg også vere meir tilbakehalden med informasjon om tenester dei faktisk ikkje kan tilby enn ein kommune med større ressursar.

Vi har sett at kommunane faktisk vel dei måtane å informere potensielle brukarar på som gjev dei størst kontroll med kven som vil få slike tenester. Ein av kommunane i materialet svarte slik på oppfordringa om å vurdere behovsdekkinga i kommunen:

*‘Det er underdekning. Kommunal økonomi tilsier ikke aktiv ‘markedsføring’ av tilbudene.’*

Økonomi er eit gjennomgangstema i kommunane sine vurderingar. Ein annan uttrykkjer det nok mange kommunar opplever, at det er:

*‘For lite budsjett for privat avlastning. Det vi gir overskrider budsjett.’*

På spørsmål om utviklinga dei siste åra, svarar ein kommune:

*‘Stor økning i antall søknader og reduserte budsjetter.’*

Dette utfyller funn vi har gjort tidlegare i rapporten. Vi har sett at det ikkje er uvanleg å bruke økonomiske argument som grunngjeving for avslag på søknad om avlastning eller støttekontakt. Men den eine kommunen ovanfor er altså eit døme på ein alternativ strategi: ein avgrensar omfanget av tenestene på ‘input-sida’, slik at ein slepp å komme i situasjonar der ein må gje avslag på søknad på grunn av økonomi.

### **Dilemma for mange kommunar: mangelen er størst på dei som er mest etterspurd som støttekontakt**

Men det er ikkje berre økonomien til kommunen som vil legge viktige premissar for korleis tenestetilbodet i praksis vil fungere. Det å få tak i nok

støttekontaktar og avlastarar vil også vere eit stort problem for mange kommunar. Spesielt vanskeleg ser det ut til å vere å få rekruttert 'godt vaksne' personar, slik ein kommune uttrykte det. Ein grunn til dette kan rett og slett vere at dei fleste vaksne har ein jobb frå før og dermed manglar ein viktig motivasjon for å ta på seg ei oppgåve som støttekontakt. Dei er ofte i ein svært hektisk livsfase, både familiemessig og med omsyn til arbeidskarriære, og har med andre ord ofte nok med sitt. Det kan såleis virke som om dei gruppene som står igjen som den viktigaste rekrutteringsbasisen består av personar som ofte sjølv er i ein marginal posisjon i samfunnet: Arbeidslause og studentar som har behov for ekstraintekt. Men det kan hevdast at studentar ofte vil vere mangelfulle på akkurat område som er essensielle for ein støttekontakt. Dei er ofte unge (derfor ofte uerfarne), og ein student vil ofte vere tilknytt staden på kort sikt. Det at studentar er så mykje brukt, kan derfor også lesast som ein indikator på den vanskelege rekrutteringssituasjonen som eksisterer i mange kommunar.

Fleire kommunar etterlyser også vaksne personar til tenestene; nokre typiske utsegner er:

*'Vanskelig å rekruttere vaksne kvinner og gutter/menn.'*

*'Vanskelig å rekruttere 'vaksne' menn.'* (Gjeld støttekontakt)

Eit anna tilhøve som vil ha noko å seie, er eigenskapar ved den omsorgstrengande sjølv. Dette kan igjen verke inn på moglegskapen for å få stabile støttekontaktrelasjonar, spesielt til brukarar som er 'tunge' eller 'vanskelege'. Ein kommune uttrykkjer det slik:

*'Det er vanskelig å rekruttere/holde på støttekontaktar til 'tunge' brukere - svakt fungerende.'*

Ein annan kommune svarar at (første setninga gjeld avlasting, andre gjeld støttekontakt):

*'Multihandicappede og store atferdsavviksbehov er problem å rekruttere til.'* *'Brukers behov avgjør grader av vanskelighet.'*

## **Personar med psykiske lidingar: Ei stor utfordring for støttekontaktenesta**

Kommunane var spurte dei såg spesielle behov hos enkelte grupper. Ei utfordring som fleire kommunar nemner, er mangel på støttekontaktar, og spesielt innanfor psykiatri. Påpeikingar av dette i kommentardelen av spørjeskjemaet ser ut til å vere eit gjennomgåande trekk i materialet. Det er truleg eit naturleg utslag av den sterke nedbygginga av institusjonar for personar med psykiske lidingar vi her ser.

På spørsmål om utviklinga siste åra er det ein kommune som svarar, om støttekontakt:

*'Nye brukergrupper: psykiatri spesielt, men også eldre'*

Den same kommunen seier også at situasjonen derimot er bra for psykisk utviklingshemma:

*'I forhold til ansvarsreformen kjempetopp.'*

Ein annan kommunen svarar:

*'Behovene er ikke dekket fullt ut . Vi ser en dreining fra en gruppe til en annen. Behovet hos grupper som har rusmiddelproblem, psykiske problem og/eller sosiale problemer blir større.'*

Atter ein kommune seier:

*'Økt etterspørsel etter støttekontaktordning, særlig i forhold til personer med psykiske plager.'*

I tillegg til at denne gruppa vil verte talmessig større for mange kommunar, stiller dei også store krav til støttekontaktane. Dette vil mellom anna føre til auka behov for opplæring, som ein kommune påpeikar:

*'Støttekontaktar innanfor psykisk helsevern trenger mere opplæring og veiledning enn støttekontaktar for andre grupper.'*

## Litteratur

Andenæs, Kristian (1995): *Sosialtjenesteloven*. Norsk Lovnøkkel, Ulf Ertzaas red., Ad Notam Gyldendal

Grue, Lars (1994): *Avlasting. Bruk og behov*. INAS-Notat 1994:10. Institutt for sosialforskning, Oslo.

Hanssen, Jan-Inge (1997): 'Strategier ved tildeling av sosialhjelp' i: Hanssen, Jan-Inge (red): *Vilkår for sosialhjelp*. Norges forskningsråd, velferd og samfunn.

Lier kommune (1996): Evaluering av støttekontaktordningen.

Løwe, Torkil (1997): *Kommunenes bruk av omsorgslønn*. NOVA-Rapport 2/97. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Oslo.

Rognaldsen, Svein (1994): *Evaluering av noen elementer i kampanjen Bli støttekontakt - et ledd i Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede*. Institutt for praktisk pedagogikk, Universitetet i Bergen.

Rådet for funksjonshemmede (1997): *Rapport: Avlastings og støttekontaktkampanjen*. Under publisering.

Rådet for funksjonshemmede (1995): *Klagesaker etter kapittel 4 i lov om sosiale tjenester hos fylkesmenn i 1994*. Oslo.

Sandvin, Johans (1996): 'Avlasting - til frigjøring eller belastning?' i: Rapport fra arbeidsseminaret 'Utvikling av kommunens avlastingstjenester', Bodø november 1996, arrangert av Rådet for funksjonshemmede i samarbeid med Fylkesmannen i Nordland.

Sandvin, Johans (1995): *Velferdsstatens vendepunkt - En analyse av reformen for personer med utviklingshemming som uttrykk for brytninger i velferdsstaten*. Avhandling dr. polit graden. Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø. 2.opplag.

Sitter, Marit (1996): *Offentlige tilbud til barn og unge med psykisk utviklingshemming i 1991 og 1994 - dagaktivitet, støttekontakt og avlasting*. Rapport nr 3, Fra særomsorg til næromsorg? - Evaluering av nedleggelsen an HVPU. NTNU, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, Dragvoll.

Soldal, Kristin A. (1991): *Støttekontakt som ressurs. Organisering og veiledning*. Norsk fjernundervisning. Oslo.

Sosialdepartementet (1993): *Veileder for saksbehandlingen av sosiale tjenester*. Lov om sosiale tjenester m.v. Oslo.

Sosialdepartementet (1992): *Utdrag fra rapporten Avlastning for personer med særlig belastende omsorgsoppgaver*. Sosialdepartementets rapportserie, rapport nr. 6 1984.

Sosialdepartementet (1992): *Fleksibilitet og stabilitet - Avlastning*. Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede 1990-1993.

Sosial- og helsedepartementet (1993) : Rundskriv nr. I- 1/93 (Lov om sosiale tjenester m.v.)

Stortingsmelding nr. 25 1996-1997: *Åpenhet og helhet. Om psykiske lidelser og tjenestetilbudene*.

Stortingsmelding nr. 34 1996-1997: *Resultater og erfaringer fra Regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien videre*.

Vedlegg: spørjeskjema