



Helse- og omsorgsdepartementet  
Postboks 8011 Dep  
0030 Oslo

05.12.19

## Hørings svar eldreombud (deres ref.: 19/3727)

### Sammendrag:

Pensjonistforbundet og SAKO-organisasjonene er svært tilfreds med regjeringens forslag om et landsdekkende og uavhengig eldreombud, etter modell av Barneombudet. De foreslåtte juridiske rammevilkår vil gi ombudet gode rettigheter, men må suppleres med tilstrekkelige økonomiske ressurser. Vi forventer at det f.o.m. statsbudsjettet 2021 bevilges midler minst tilsvarende det Barneombudet får. Videre er det svært avgjørende at regjeringen tilsetter en person med høy seniorpolitisk kompetanse, troverdighet og gjennomføringsevne som landets første Eldreombud. Likeledes er det viktig at samlokaliseringen med Senter for et aldersvennlig Norge følges opp med en klar rollefordeling for å gi ønskede synergieffekter.

Pensjonistforbundet og SAKO-organisasjonene (LO-Stats Pensjonistutvalg, Telepensjonistenes Forbund, Fagforbundets sentrale pensjonistutvalg, Postens Pensjonistforbund, Politiets Pensjonistforbund, Jernbanepensjonistenes Forbund og Statens Vegvesens Forbund) viser til Helse- og omsorgsdepartementets høringsnotat (deres ref.: 19/3727) og avgir felles høringsuttalelse.

Regjeringen foreslår at det etableres et landsdekkende og uavhengig eldreombud med et bredt mandat, etter modell av Barneombudet. Eldreombudet skal etableres i Ålesund i løpet av andre halvår 2020 og blir samlokalisert med Senter for et aldersvennlig Norge, som bl.a. skal ha sekretariatsfunksjonen for Rådet for et aldersvennlig Norge.

Eldreombudets virksomhet foreslås hjemlet i egen lov, på samme måte som Barneombudets virksomhet. Det er førstnevnte lov, Lov om eldreombud, som er sendt på høring. Vår sammenlikning av den foreslåtte eldreombudsloven og barneombudsloven, viser at de er nesten identiske og at førstnevnte er utformet på grunnlag av sistnevnte.



Pensjonistforbundet har kjempet for et uavhengig eldreombud i en årrekke. Derfor er vi svært tilfredse med forslaget som nå foreligger. Vi vil berømme regjeringen for at den gikk vekk fra sitt opprinnelige forslag i statsbudsjettet 2019 om å etablere et nasjonalt eldre-, pasient- og brukerombud, lokalisert til et av de eksisterende pasient- og brukerombudene.

Det forslaget hadde et mandat som var begrenset til kun helse og omsorg, og sementerte derfor en forestilling om at eldre er identiske med syke brukere av helse- og omsorgstjenester. Det innebar også et uheldig inngrep i disse ombudenes uavhengighet, fordi det ga et signal om at eldre skulle prioriteres fremfor andre pasient- og brukergrupper.

Nå foreslår regjeringen i stedet et bredt mandat, der «Eldreombudet skal på alle samfunnsområder arbeide for å fremme Eldres interesser, rettigheter og behov overfor offentlige og private og følge med på utviklingen i Eldres situasjon.» (§3 *Eldreombudets oppgaver*). Dette innebærer både en følge med- og en pådriverrolle, på alle samfunnsområder.

Det er en vesentlig forbedring i forhold til det opprinnelige forslaget, og helt i tråd med vårt ønske om å innføre et eldreombud etter modell av Barneombudet. Følge med-rollen pålegger ombudet å følge med på om Eldres interesser, rettigheter og behov blir ivaretatt. Pådriverrollen gir samtidig ombudet et ansvar for å foreslå tiltak som forhindrer eller forebygger at eldre kommer dårlig ut.

Det understrekes flere steder at Eldreombudet skal være selvstendig og uavhengig. I §2 *Eldreombudets organisering* heter det at «Eldreombudet er et uavhengig forvaltningsorgan», samt at «Kongen eller departementet kan ikke instruere ombudet om ombudets faglige virksomhet.». Dette er også presisert i §3 *Eldreombudets oppgaver*: «Eldreombudet skal utføre sin virksomhet selvstendig og uavhengig».

Uavhengighet og selvstendighet er to viktige forutsetninger for at Eldreombudet skal tjene eldre på best mulig vis. En for sterk tilknytning til departementet (eller andre), vil både begrense ombudets virksomhet og troverdighet. Vi er særlig tilfreds med at loven presiserer at departementet ikke kan instruere ombudet om dets faglige virksomhet (jf. §2).

Samtidig er det nødvendigvis slik at det er et skille mellom faglig uavhengighet og administrativ og økonomisk uavhengighet. Eldreombudet foreslås administrativt og økonomisk lagt under Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Ideelt sett hadde vi ønsket at det og andre statlige ombudsfunksjoner var underlagt ett og samme departement. Det hadde vært formålstjenlig om Eldresaken ble mer assosiert med likestilling, deltakelse og inkludering, enn helse og sykdom.



Regjeringens politiske sammensetning har imidlertid medført at Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Barneombudet nå er underlagt hvert sitt departement, henholdsvis Kulturdepartementet og Barne- og familiedepartementet. HOD har statsråden for eldre og folkehelse, samt ansvaret for Leve hele livet, Rådet for et aldersvennlig Norge og Senter for et aldersvennlig Norge. Vi støtter derfor regjeringens forslag om at ombudet blir administrativt underlagt HOD.

Regjeringen har satt av 7 millioner kroner til oppstart av ombudet i statsbudsjettet for 2020. Til sammenlikning får Barneombudet samme år 22,3 millioner kroner. Vi har forståelse for at kostnadene er lavere i oppstartsfasen, men forutsetter at de årlige budsjetter og ressurser fremover vil øke i forhold til behov og aktivitetsnivå. Vi forventer derfor at det bevilges midler tilsvarende det Barneombudet får f.o.m. statsbudsjettet for 2021.

Vi setter pris på at stillingen som eldreombud utnevnes som åremål for en periode på seks år, uten adgang til gjenoppnevning (jf. §2). Et ombud som ikke trenger å tenke på gjenoppnevning, vil stå friere i sin utførelse av embetet, samtidig som lengden på åremålet sikrer både kontinuitet og fornyelse.

Verken høringsnotatet eller forslaget til lov stiller formelle krav til personen som skal inneha det personifiserte vervet som eldreombud. Eldreombudet er ikke et rent juridisk forvaltningsorgan. Erfaringene med LDO og Barneombudet – der jurister, leger, psykologer og samfunnsvitere har innehatt vervene som ombud – tilsier at ombudsfunksjonen kan utføres med en rekke relevante bakgrunner. Vi oppfordrer derfor regjeringen til å oppnevne en person med høy seniorpolitisk kompetanse, troverdighet og gjennomføringsevne.

I §3 *Eldreombudets oppgaver* er det en liste med oppgaver (a-f) ombudet skal legge særlig vekt på. Her savner vi høringsnotatets presisering (s. 42) av at «Listen er ikke uttømmende og er ikke ment å legge noen føringer på Eldreombudets faglige prioriteringer.». Dette bør presiseres i loven, for eksempel i en kort setning («Listen er ikke uttømmende.») før setningen «Eldreombudet skal utføre sin virksomhet selvstendig og uavhengig».

Forslaget til lov om eldreombud har ingen definisjon av «eldre», dvs. en nedre aldersgrense for når man er å betrakte som «eldre». Vi støtter dette, fordi «eldre» er et flytende begrep som er svært situasjonsbestemt. Eksempelvis kan personer på 55 år oppleve uformell aldersdiskriminering i arbeidslivet, mens ansatte over 70 år formelt mister retten til sykepenger. Et eldreombud må kunne uttale seg om alle saker som angår eldre, uten rigide og formelle begrensninger på sin virksomhet.

§4 *Eldreombudets behandling av saker* slår fast at «Eldreombudet ikke har myndighet til å avgjøre enkeltsaker og er ikke klageorgan for vedtak av forvaltningen».



Enkelt saker kan likevel være utgangspunkt for selvstendige initiativ fra ombudet. Samme paragraf understreker at «Eldreombudet kan virke av eget tiltak eller etter henvendelser fra andre. Enhver kan henvende seg til Eldreombudet. Eldreombudet avgjør selv om en henvendelse gir tilstrekkelig grunn til oppfølging og avgjørelsen kan ikke ankes.».

Vi mener det er klokt at ombudet ikke skal avgjøre enkelt saker, samt på selvstendig grunnlag bestemmer hvilke saker som skal følges opp, uten mulighet for klager å anke. Dels skal enkelt saker avgjøres av andre instanser, og dels vil unødig mye ressurser gå med til saksbehandling av enkelt saker uten prinsipiell interesse. Unødvendig individuell saksbehandling bør unngås, fordi det vil svekke både ombudets pådriver- og følge med-rolle. Eldreombudet bør, slik høringsnotatet og lovens forarbeid tilsier, primært jobbe med eldresaker på systemnivå. Det utelukker ikke at enkelt saker kan avdekke systemsvikt, og dermed være et utgangspunkt for ombudets videre arbeid.

§5 *Uttalelser* understreker ombudets uavhengighet, samtidig som den legger nødvendige begrensninger på hva ombudet kan uttale seg om. Ombudet kan uttale seg om alle forhold som ligger under dets arbeidsområde og bestemmer selv hvem uttalelsen skal rettes til. Men det kan ikke uttale seg om enkelt saker som er under etterforskning eller avgjort av domstolene.

Dette kan virke strengt avgrensende, men er i virkeligheten ikke det, fordi samme paragraf understreker at «Eldreombudet kan likevel kritisere den faktiske og rettslige tilstanden som Sivilombudsmannen uttalelse, politiets etterforskning eller domstolenes avgjørelse avdekker.» Dette er prinsipielt riktig og ryddig. For eksempel bør ikke et ombud uttale seg om en enkelt domsavgjørelse, men heller løfte saken opp på systemnivå og drøfte om selve loven og flere domsavgjørelser basert på den, fremstår som forholdsmessige og overens med den allmenne rettsoppfatning.

§6 *Henvisning* gjør rede for at ombudet har en plikt til å henvise de som tar kontakt til rette påtalemyndighet, tilsynsorgan eller forvaltningsorgan. Det er imidlertid ingen plikt til å ta saken til rett instans for de som tar kontakt, men en mulighet dersom forvaltningslovens regler om taushetsplikt er oppfylt. I hovedsak forventes det imidlertid at klager selv fører sin individuelle sak overfor rette instans. Vi mener man har funnet en god balanse her. Det er bra med en plikt til å henvise, men det ville resultert i gal ressursbruk om ombudet også skulle ha en plikt til å ta opp saken med rette instans. Eldreombudet skal ikke erstatte andre ombudsfunksjoner, men komme i tillegg til dem. Eksempelvis skal individuelle saker om aldersdiskriminering fortsatt behandles av Diskrimineringsnemda.

§7 *Adgang til institusjoner og opplysningsplikt mv.* hjemler på en utmerket måte ombudets ubegrensede rett til å innhente nødvendige opplysninger for å kunne utføre sitt embete på best mulig vis. Både retten til å innhente opplysninger og retten til fri



adgang til alle offentlige og private institusjoner, dekkes av denne paragrafen. Den utgjør en grunnleggende forutsetning for ombudets arbeid.

§8 *Instruks* utgjør kun en setning: «Kongen kan gi alminnelig instruks om Eldreombudets virksomhet». Av høringsnotatet fremgår det at ombudets virksomhet i hovedsak skal fremgå av loven, samt at instruksene ikke kan instruere ombudet om faglige forhold. Instruksene for Eldreombudet er ikke skrevet ennå. Vi forutsetter at den blir lik instruksene for Barneombudet. Sistnevnte gjentar, presiserer og utdyper loven, uten at mandatet begrenses, de faglige vurderinger påvirkes eller uavhengigheten trues. Samtidig omtaler den helt vanlige forpliktelser for statlige organer, for eksempel årsrapport, regler for økonomistyring o.l. Ettersom lov uansett står over instruks, er vi ikke bekymret over at instruksene vil påvirke ombudets arbeid negativt. Den viktigste forutsetningen i tillegg til loven er, som nevnt over, at ombudet får tilstrekkelige økonomiske ressurser.

Høringsnotatet oppgir at samlokalisering med Senter for et aldersvennlig Norge vil legge til rette for samarbeid. Det er imidlertid litt uklart hvordan denne rollefordelingen skal være i praksis, ettersom de har ulike funksjoner. Begge har en pådriverrolle, men Senter for et aldersvennlig Norge skal primært gjennomføre regjeringens program for et aldersvennlig Norge, mens Eldreombudet skal være uavhengig og selv bestemme hvilke saker det velger å fremme og behandle.

Eldreombudet skal, om de mener det er nødvendig, også kunne påpeke svakheter ved programmet Senter for et aldersvennlig Norge har som oppgave å gjennomføre. Det er derfor avgjørende at samlokaliseringen ikke medfører en trussel mot ombudets uavhengighet, samt at man ikke har urealistiske forventninger til synergieffekter av den. Det må foretas en klar grenseoppgang og rollefordeling. Vi mener foreslått lov for ombudet er god på dette området, men har dessverre erfart at rollen til Senter for et aldersvennlig Norge fremstår som litt uklar. Vi oppfordrer derfor regjeringen til å tydeliggjøre senterets rolle, herunder også dets rolle i forhold til Eldreombudet.

Eldreombudet bør oppfordres til formelt og uformelt samarbeid med sentrale seniorpolitiske aktører. Pensjonistforbundet er landets største interesseorganisasjon for eldre, med om lag 250 000 medlemmer. Vi har kunnskap om eldres levevilkår og hvordan aldersdiskriminering oppstår, fremstår og oppleves. Vår erfaring er at eldre opplever usaklig forskjellsbehandling og aldersdiskriminering på en rekke samfunnsområder. Det er et stort behov for et eget ombud for eldre. Vi vil derfor berømme regjeringen for den oppretter et nasjonalt og uavhengig eldreombud i 2020.

Jan Davidsen Raa

Harald Olimb Norman