



## BARNEOMBUDET

Helse- og omsorgsdepartementet  
Postboks 8011 Dep  
0030 OSLO

Deres ref:	Vår ref:	Saksbeh:	Arkivkode:	Dato:
	10/01804-2	Tone Viljugrein	008;O;H	18.01.2011

### Høring - forslag til ny kommunal helse- og omsorgslov

Barneombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Det å avgi høringsuttalelser er en viktig del av Barneombudets arbeid. Ombudet skal særlig følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter. Ombudet skal av eget tiltak, eller som høringsinstans, ivareta barns interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter og foreslå tiltak som kan styrke barns rettssikkerhet med mer.

Lovforslaget er stort, omfattende og tidvis vanskelig tilgjengelig. Vi har derfor måttet prioritere hvilke forslag vi har tatt stilling til. Barneombudet vil spesielt kommentere de forslagene som direkte berører barn og unge.

#### Samordningen av lovverk

Barneombudet avgav hørings svar på NOU 2004: 18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene. Her støttet vi forslaget om en felles lov for sosial- og helsetjenestene. Vi viste den gang spesielt til familier med barn som har særlige hjelpebehov og som opplever vanskeligheter i møte med kommunen og hjelpeapparatet som de trenger støtte fra. Disse familiene kan oppleve at kommunalt ansatte ikke klarer å se deres behov samlet.

Barneombudet støtter fremdeles forslaget til et felles lovverk. Imidlertid har vi flere kommentarer til den fremlagte kommunale helse- og omsorgsloven. Ombudet kan ikke gi sin støtte til alle forslagene her.

#### Profesjonsnøytralitet

Barneombudet er skeptiske til forslaget om profesjonsnøytralitet og at kommunene skal gis en større frihet til å organisere og tilpasse tjenestene ut fra lokale forhold og behov. Den lokale handlefriheten begrunnes med nærhet til tjenestemottakeren, effektiv tjenesteproduksjon og hensynet til demokratisk styring. Høringsnotatet bygger på retningslinjene for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunen når kommunens handlefrihet begrunnes med "... bare hvis det foreligger særlig tungtveiende nasjonale hensyn bør staten styre tjenestetilbudet i form av krav til hvordan tjenestene gis og organiseres (s. 134 i høringsnotatet)".

Barneombudet rapporterte i supplerende rapport til FNs komité for barns rettigheter om vår bekymring over at tilbudet til barn og unge varierer på en slik måte at barn enkelte steder i landet ikke får oppfylt grunnleggende behov for tilgang på ulike tjenester (punkt 1.7).

I sine avsluttende merknader til Norge uttrykker barnekomiteen, i sin 53. sesjon 11. – 29. januar 2010, uro over at det er stor variasjon i kommunenes implementering av barns rettigheter i tjenestene, både med hensyn til omfanget av slike tjenester og innenfor hvilke rammer de ytes. Komiteen erkjenner at det kommunale selvstyret i Norge har stor verdi, men den er betenkt over at arbeidet for å få til en bedre samordning mellom staten og kommunene og mellom kommunene innbyrdes og internt ikke har vist seg effektiv, og at tjenestetilbudet, tilgangen på tjenestene og samordningen av disse, samt evnen til å tilpasse seg nye utfordringer, derfor ikke er garantert på sammenlignbart vis over hele landet.

Hvis kommunene står helt fritt til å bestemme hvordan de skal organisere sine tjenester er vi bekymret for at dette ikke bare vil opprettholde uforutsigbare hjelpetilbud, men i verste fall også bidra til at ulikhetene øker. Barneombudet er naturlig nok særlig bekymret for de tjenester som retter seg mot barn og unge, for eksempel helsestasjons- og skolehelsetjenesten, men også bemanningen og ressurstilgangen i barneboligene. Allerede i dag ser vi gjennom offentlige utredninger og forskningsrapporter, og gjennom henvendelser til vårt kontor, at kommunenes tilbud er svært uforutsigbart.

Barneombudet viser til retningslinjene for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunen hvor det står referert til seks punkter for statlig styring. Disse punktene er:

- Rettssikkerhet, herunder sikring av minoriteters rettigheter.
- Likhet og likeverd.
- Økonomiske forhold hvor kommunenes disponeringer får betydning ut over kommunen selv.
- Hensynet til nasjonale miljøverdier.
- Samordnet og omstillingsorientert forvaltning.
- Liv, helse og sikkerhet.

Barneombudet mener at særlig punkt en og to er viktige argumenter for en statlig styring i denne sammenheng: Et forutsigbart hjelpeapparat som sikrer brukeren lik tilgang til tjenestene er viktig for rettssikkerheten til barn og deres familier. I tillegg handler dette om likhet og likeverd som er punkt to i retningslinjene.

Hvis kommunenes skal gis ytterligere frihet til å bestemme tjenestenes innhold og organisering mener Barneombudet at dette kan medføre en ytterligere uforutsigbarhet og ulikhet i tjenestetilbudet til barn og deres familier. I punktet under vil vi spesielt ta for oss helsestasjons- og skolehelsetjenesten som er et særlig viktig forebyggende og helsefremmende tiltak for gravide, barn, barnefamilier og ungdom.

### **Helsestasjons- og skolehelsetjenesten**

Selv om Barneombudet støtter departementets foreslag om å nevne helsetjenester i skoler og helsestasjoner eksplisitt i loven, er vi likevel bekymret for at kommunen skal stå helt fritt til å organisere dette tilbudet slik de vil:

---

<sup>1</sup> Kommunal og Regionaldepartementet: Retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren – med merknader fra Kommunal- og regionaldepartementet, 16.10.2006.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er under sterkt press med mange arbeidsoppgaver og ikke alltid en kommune som prioriterer ressurser til disse tjenestene. Over lengre tid er det observert en svekkelse og nedbygging av kommunenes tjenestetilbud her, jf Helsedirektoratets utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten (IS-1798) fra 2010 som viser til ulike statistikker og kartlegginger.

*”I begrenset grad dreier det seg om en nedleggelse av selve tilbudene, derimot i større grad en svekkelse av personellressurser og særlig tverrfaglighet i tilbudene. Dette sees hovedsakelig innen skolehelsetjenesten (Helsedirektoratets utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten (IS-1798))”*

Tilbakemeldinger til vårt kontor fra barn og unge forteller oss at dette er en tjeneste som ikke finnes ved flere skoler, og hvis den finnes kan det ofte være slik at det bare er en helsesøster tilgjengelig noen få timer i uken på en skole med kanskje flere hundre elever.

Helsedirektoratets anbefaling til hovedgrep for å styrke tjenestene er å tydeliggjøre kravet til innhold. Dette bør gjøres blant annet gjennom å opprettholde en tydelig funksjonsspesifikasjon i den nye helse- og omsorgsloven, heter det i utviklingsstrategien. Å komme med generelle krav til det kommunale tjenestetilbud om forsvarlighet er i liten grad nok til å opprettholde forebyggende tjenester som helsestasjons- og skolehelsetjenesten, heter det videre.

Barneombudet er derfor svært bekymret for det fremtidige tilbudet i helsestasjons- og skolehelsetjenesten hvis det nåværende forslaget til helse- og omsorgslov vedtas uten at det stilles ytterligere krav til tjenestenes innhold. Lovforslagets føringer om profesjonsnøytralitet må ikke medføre at det ikke kan utdypes i forskriftene at tjenestene skal grunnbemannes av helsesøster, jordmor, fysioterapeut og lege.

### **Individuell plan**

Det skal utarbeides en individuell plan (IP) for barn med flere behov. Barneombudet opplever at det ofte er tilfeldig hvem som utarbeider plane og om den blir utarbeidet, og at ansvaret for koordinering og oppfølging ikke fungerer like bra alle steder. Det viser også flere undersøkelser, blant Helsetilsynets undersøkelse fra 2007<sup>2</sup>.

Undersøkelser viser at brukere med en individuell plan opplever tjenestene som mer koordinerte. Stadig flere får individuell plan, men fremdeles er det mange med rett til en IP som ikke får dette. Dette omtales også i høringsnotatet.

Barneombudet støtter forslaget om at hovedansvaret for å utarbeide og koordinere individuell plan bør ligge hos kommunen i de tilfellene en person har behov for tjenester fra både kommunen og spesialisthelsetjenesten. Det må likevel presiseres i lov eller i forskrift at dette ikke fratår spesialisthelsetjenestens ansvar for å medvirke i arbeidet. Ombudet støtter derfor forslaget om en endring i spesialisthelsetjenesteloven § 2 – 5 hvor det fremgår at helseforetaket har plikt til å medvirke i kommunens arbeid med individuell plan i de tilfellene det er behov for spesialisthelsetjenester i tillegg til de kommunale tjenestene. Vi støtter også en tilsvarende endring i psykisk helsevernloven § 4 -1, slik at plikten pålegges den enkelte institusjon. Like fullt bør det være en plikt for helseforetaket/institusjonen å varsle kommunen når spesialisthelsetjenesten ser at det kan være behov for å utarbeide en individuell plan som bør omfatte kommunale tjenester, jf lovforslaget.

---

<sup>2</sup> Helsetilsynets rapport 4/07 ”Ikkje likeverdige habiliteringstenester til barn

Barneombudet antar det vil være svært få tilfeller der en kun har behov for tjenester fra spesialisthelsetjenesten. I de tilfeller der det skulle være aktuelt må helseforetaket ha ansvaret for å utarbeide en individuell plan. Har ikke vedkommende behov for kommunale tjenester overhodet, bør heller ikke kommunen ha ansvaret for å utarbeide en slik plan selv om vedkommende mest sannsynlig vil ha behov for kommunale tjenester en eller annen gang på et senere tidspunkt.

Barneombudet støtter forslaget om å lovfeste retten til en personlig koordinator av den individuelle planen, § 7 – 2 i forlag til ny lov. I Barneombudets høringsuttalelse til Flatø-utvalgets NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt*, foreslo Ombudet at oppnevningen av en personlig koordinator bør komme i forkant av utarbeidelsen av en individuell plan. I høringssvaret skrev vi:

*”Slik blir det den personlige koordinatorens ansvar å utarbeide denne. Vi tror det vil være lettere å sikre at barn får en IP hvis den personlige koordinatoren allerede er på plass. Utarbeidelsen av IP må være den personlige koordinatorens ansvar.*

Jf Barnekonvensjonen artikkel 12 har barnet rett til å gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som vedgår barnet, og synspunktene skal tillegges vekt i henhold til alder og modenhet. Barneombudet mener at barns eget synspunkt på hvem som skal være personlig koordinator skal veie tungt.

### **Politiattest**

Barneombudet støtter forslaget om å videreføre kravet til politiattest for personell som skal yte helse- og omsorgshjelp til barn eller personer med utviklingshemming i ny kommunal helse- og omsorgslov. Vi støtter at kravet skal gjelde i alle tilfeller hvor personell skal yte tjenester til barn eller utviklingshemmede på vegne av kommunen og ikke kun ved ordinære ansettelser. I høringsnotatet er departementets vurdering på s. 409 at ”..*eneste begrensning i kravet til politiattest er dersom det er tale om personell som kun sporadisk yter slike tjenester og som i alminnelighet ikke vil være alene med barn eller personer med utviklingshemming. For disse vil kravet om politiattest ikke gjelde*”.

For å unngå en omgåelse av regelverket, mener Barneombudet det er nødvendig at departementet definerer tydelig hva som ligger i ”sporadisk tjenester” og ”alminnelighet ikke vil være alene med barn”.

### **Barns rett til helsekontroll**

Barneombudet støtter departementets forslag om å endre pasientrettighetsloven § 6 – 1 slik at denne samsvarer med dagens regulering i kommunehelsetjenesteloven § 2 – 2 annet ledd om foreldrenes plikt til å medvirke til at barnet deltar i helsekontroll.

Barneombudet ser imidlertid problemet ved at helsetjenesten ikke har noen sanksjonsmulighet dersom foreldrene ikke følger opp sin bistandsplikt. Slik det også står i høringsnotatet, må helsetjenesten i hvert enkelt tilfelle vurdere om barnevernet skal underrettes, jf. Barnevernloven kapittel 6 om meldeplikt og taushetsplikt og kapittel 4 om særlige tiltak.

Barneombudet er ikke av den oppfatning at helsetjenestene bør ha en sanksjonsmulighet dersom foreldre ikke følger opp sin bistandsplikt. Vi mener imidlertid at helsetjenestene bør få en tydeligere rutine på å melde sin bekymring til barneverntjenesten hvis foreldre uteblir

etter gjentatte innkallinger til helsekontroll. Hvis foreldre har uteblitt og ikke latt høre fra seg med en forståelig uteblivelsesgrunn etter for eksempel tre innkallinger, bør det være en rutine å sende en bekymringsmelding til barneverntjenesten.

Barneombudet mener departementet bør vurdere om dette skal utarbeides i forskriften.

### **Klageordningen**

Barneombudet har kommentarer til de foreslåtte endringene i klageordningen for de kommunale helse- og omsorgstjenestene.

#### *Til § 7-6 første ledd og § 7-6 annet ledd i pasientrettighetsloven*

Om en rett skal kunne realiseres avhenger av flere forhold. Dels handler det om at den som er avhengig av hjelp kan hevde sin rett og dels handler det om ressursituasjonen i tjenesteapparatet.

Videre er det viktig at lovgiver gir regler som sikrer betryggende saksbehandling, og at det eksisterer klageorgan som er gitt tilstrekkelig kompetanse til å kunne sikre at det blir truffet riktige avgjørelser av det organet som håndhever loven

Barneombudet rapporterte i supplerende rapport til FNs komité for barns rettigheter om Ombudets bekymring over at tilbudet til barn og unge varierer på en slik måte at barn enkelte steder i landet ikke får oppfylt grunnleggende behov for tilgang på ulike tjenester (punkt 1.7).

Barneombudet kommer i sitt arbeid ofte i kontakt med foreldre som har barn med sammensatte behov. Felles for flere av dem er at de kan fortelle om tunge omsorgsoppgaver og vansker med å få gode og individuelt tilpassede hjelpe- og avlastningstiltak til barna sine. Mange opplever også å måtte bruke uforholdsmessig mye tid og krefter på og i det hele tatt å få den hjelpen de mener er riktig for barna. Den enkelte kommunes økonomi oppleves som styrende for hvilket tilbud som til en hver tid defineres som godt nok.

Det følger av Forvaltningsloven at klageorganet i prøving av klagen ”*skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret*” jf Fvl § 34 2.ledd 3.pkt. Terskelen som her er angitt for prøvingen av forvaltningens skjønn er etter Barneombudets oppfatning tilstrekkelig høy for å gi kommunene det handlingsrommet som er nødvendig for å kunne utforme lokalt tilpassede tjenester for sine brukere. Variasjonen mellom de enkelte kommuners tjenestetilbud til barn og unge viser med tydelighet at det kommunale selvstyret står sterkt pr i dag.

Departementet foreslår å endre Pasientrettighetsloven § 7-6 ved å innta i bestemmelsens 2. punktum at klageorganet ved prøving av en klage ”*skal legge stor vekt på det kommunale selvstyre*”. Forslaget innebærer en ytterligere begrensning av klageorganets prøvingsadgang. Våre erfaringer tilsier dagens terskel allerede oppleves som høy av de som benytter seg av mulighetene til å klage. Barneombudet vil advare mot å øke handlefriheten til kommunene på bekostning av barns rettsikkerhet, og ber om at ordet ”stor” tas ut av lovteksten.

Det foreslås videre å fjerne klageorganets kompetanse til å treffe nytt vedtak, slik det har mulighet til etter gjeldende regler. Hensynet til det kommunale selvstyret anføres også her som begrunnelse for endringsforslaget. Allerede i dag har kommunen mulighet til å gjøre om på det påklagede vedtak, slik at det ikke lengre er nødvendig å sende saken videre til klageorganet. Gjennom saksforberedelsene som gjøres før eventuell oversendelse får

kommunen på ny gått gjennom saken og vurdert brukerens behov opp mot det tilbudet kommunen rår over.

Ved å innføre en klageordning som i verste falle kan medføre langvarige prosesser er Barneombudet bekymret for at barns behov kan bli satt på sidelinjen, noe som følgelig kan få uheldige konsekvenser for det enkelte hjelpetrengende barns helse og utvikling. Videre er ombudet redd forslaget kan medføre en ytterligere belastning på mennesker som har omfattende omsorgsoppgaver. For barn er derfor svært viktig at man har en rask og effektiv klageordning.

Hensynet til det kommunale selvstyret tilsier at det skal mye til før staten kan gå inn og styre utformingen av den kommunale helse- og sosialpolitikken. Imidlertid er det klart at rettssikkerhetshensyn ikke kan underordnes hensynet til lokaldemokratiet på dette livsområdet.

Barneombudet støtter ikke forslaget om ny pasientrettighetslov § 7-6 første ledd og § 7-6 annet ledd.

### **Oppsummering**

Barneombudet opprettholder i utgangspunktet støtten vi gav i høringsuttalelsen på NOU 2004: 18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenesten* om en felles lov for sosial- og helsetjenestene. Den gang gjorde vi det med den begrunnelse at en felles lovgivning kan tilrettelegge for enklere og bedre samhandling på tvers av tjenestestrukturane. Imidlertid har Barneombudet flere kritiske bemerkninger til det forslaget om en ny kommunal helse- og omsorgslov som nå foreligger. Barneombudet er kritiske til den foreslåtte profesjonsnøytraliteten og friheten kommunene får til å organisere tjenestene og dens innhold. Vi mener dette vil medføre en så stor uforutsigbarhet i tjenestene at dette vil kunne gå utover rettssikkerheten til barn. Like fullt mener vi det vil gå ut over rettssikkerheten til særlig hjelpetrengende barn hvis en ny klageordning innføres.

Samlet sett vil Barneombudet i hovedsak advare mot å øke handlefriheten til kommunene på bekostning av barns rettsikkerhet. Da tenker vi spesielt på rettsikkerheten til særlig sårbare barn med sammensatte hjelpebehov.

Barneombudet vil avslutningsvis tilføye at helse- og sosialtjenester til barn og unge blir sårbare i små kommuner hvor det ofte er få ansatte, for eksempel i barnevern og helsestasjoner. Ikke minst går dette utover tilbudet til særlig hjelpetrengende barn. Selv om flere kommuner har etablert interkommunalt samarbeid er det jevnt over ikke nok stillinger til å etablere et robust fagmiljø rundt omkring i kommunene, skrev Flatø-utvalget som sto bak NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt*.

Barneombudet har ikke tatt stilling til de øvrige forslagene i den nye kommunale helse- og omsorgsloven.

Med vennlig hilsen

Reidar Hjermann  
barneombud

Tone Viljugrein  
seniorrådgiver