

Fylkesmennenes behandling av klagesaker etter sosialtjenesteloven kap. 4 – raskere behandling når Fylkesmannen selv slutfører saksbehandlingen

HELSETILSYNET

tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene



RAPPORT FRA
HELSETILSYNET 6/2011

MARS
2011



Rapport fra Helsetilsynet 6/2011
Fylkesmennenes behandling av klagesaker etter sosialtjenesteloven kap. 4
– raskere behandling når Fylkesmannen selv slutfører saksbehandlingen

Mars 2011

ISSN: 1503-4798 (elektronisk utgave)
ISBN: 978-82-90919-41-7 (elektronisk)
ISBN: 978-82-90919-42-4 (trykt)

Denne publikasjonen finnes på Helsetilsynets nettsted
www.helsetilsynet.no

Design: Gazette
Trykt og elektronisk versjon: 07 Xpress AS

Statens helsetilsyn
Postboks 8128 Dep, NO-0032 OSLO, Norway
Telefon: 21 52 99 00
Faks: 21 52 99 99
E-post: postmottak@helsetilsynet.no

Innhold

Statens helsetilsyns forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	8
2 Klagers rettssikkerhet	9
3 Prosedyrer for klagebehandling etter sosialtjenestelovens kapittel 4	10
3.1 Utfall av klager og saksbehandlingstid	10
3.2 Statens helsetilsyns rolle	10
3.3 Prøving av saken	11
3.4 Utfallets betydning for klager	11
3.5 Saksbehandlingen	12
3.6 Rettsanvendelsen.....	12
4 Hva skjer med klagesakene?	13
4.1 I hvilken grad blir saker endret eller opphevet?	13
4.2 Saksbehandlingstiden for endrede og opphevede saker – gjennomsnitt for alle embeter	15
4.3 Saksbehandlingstid for endrede og opphevede saker – sammenligning mellom embetene	16
4.3.1 Endrede saker	17
4.3.2 Opphevede saker – saksbehandlingstid fram til endelig avgjørelse	17
4.4. Aktuelle problemstillinger for videre undersøkelser	18
5 Avsluttende diskusjon	20
Litteratur	22
Čoahkkáigeassu	23
English summary	24

Tabellregister

Tabell 1	Andel saker som er henholdsvis endret og opphevet av fylkesmennene (prosent)	13
Tabell 2	Saker som er henholdsvis endret og opphevet, etter embete (prosent)	14
Tabell 3	Embeter der de fleste sakene henholdsvis endres og oppheves	15
Tabell 4	Antall dager fra saker ble mottatt av Fylkesmannen, til den ble endret og endelig vedtak, antall dager fra saker ble mottatt til den ble opphevet, og antall dager fra mottatt til endelig vedtak for opphevede saker	15
Tabell 5	Syv saker bekreftet ikke avsluttet. Minimum antall dager saksbehandlingstid	16
Tabell 6	Gjennomsnittlig antall dager fra saken ble mottatt av Fylkesmannen til den ble endret, mottatt og opphevet og mottatt og til endelig vedtak, etter fylkesmannsembeter. Antall saker i parentes	17
Tabell 7	Embeter med ”kort” og ”lang” saksbehandlingstid	18

Figurregister

Figur 1	Antall saker som er henholdsvis endret eller opphevet, etter embete	14
---------	---	----

Statens helsetilsyns forord

Praksisundersøkelsen – bakgrunn og formål

Som overordnet organ for fylkesmennenes klagesaksbehandling etter sosialtjenesteloven har Statens helsetilsyn et ansvar for at klagen blir behandlet forsvarlig, og for å ivareta rettssikkerheten for klageren. Fordi rettighetene etter sosialtjenesteloven kap. 4 omfatter tjenestemottakere som er helt avhengig av hjelp til dagliglivets gjøremål, og nødvendig avlastning for pårørende som deltar i omsorgen, er det avgjørende for disse at hjelpen gis i et riktig omfang og til rett tid. Av dette følger også at klagesaker må behandles raskt og at en lang saksbehandlingstid medfører stor risiko for alvorlige konsekvenser for tjenestemottakeren.

I denne undersøkelsen, initiert og finansiert av Statens helsetilsyn, er det gjennomført en registrering og analyse av fylkesmannsembetenes avgjørelser i klagesaker etter sosialtjenestelovens kapittel 4 i 2009, mer presist gjelder dette utfallsalternativene *endrede* og *opphevede* vedtak. Av Helsetilsynets veileder fremgår at fylkesmennene, der kommunens vedtak er ugyldig, som hovedregel skal anvende endringsalternativet (realitetsavgjørelse) framfor oppheving og retur av saken til kommunen for ny avgjørelse.

Viktigste funn

Undersøkelsen viser at utfallsalternativet ”oppheving og retur til kommunen” medfører en betydelig forlenget saksbehandlingstid.

I gjennomsnitt var saksbehandlingstiden 86 dager for endrete vedtak, mens den var 170 dager for vedtak som ble opphevd og sendt tilbake til kommunen, dvs. dobbelt så lenge å vente for klager der Fylkesmannen opphever vedtaket og returnerer det til kommunen.

På landsbasis ble 36 prosent av de ikke stadfestede vedtakene returnert til kommunen, men tilsvarende tall for endrete vedtak lå på 64 prosent.

Det er også viktig å nevne at det varierte stort mellom fylkesmannsembetene. Hedmark endret alle sakene der kommunens vedtak ikke ble stadfestet. Oslo og Akershus, som hadde størst saksmengde, hadde også en endringsprosent på 92,1.

Den største opphevingsprosenten var 72 prosent og ble registrert hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal.

To av embetene sier at de gjennom denne undersøkelsen er blitt gjort oppmerksomme på viktigheten av å etterspørre kopier av nye vedtak og følge opp kommunene. Denne undersøkelsen har trolig bidratt til at embetene i større grad vil ta hensyn til Helsetilsynets veileder i sin praksis.

Utviklingen i 2010

Den landsomfattende rapporteringen for 2010 som gjelder utfallet av klagesaker etter sosialtjenesteloven kap. 4 viser at det har skjedd en betydelig endring, og andel av klagesaker som er opphevet er redusert til 10 prosent. Det er fortsatt betydelig variasjon mellom embetene og det er fortsatt behov for å følge opp harmoniseringsarbeidet mellom embetene.

Statens helsetilsyn vil på bakgrunn av funn fra praksisundersøkelsen og rapporteringen i 2010, ta kontakt med hvert enkelt embete med kommentarer til deres tall i rapporteringen. Det er også viktig å understreke behovet for at Fylkesmannen følger opp saksbehandlingen i alle vedtak som oppheves og returneres til kommunen, for å sikre at de behandles på nytt innen forsvarelig tid.

Rapporten er skrevet av Hege Larsen og Asbjørn Johannessen ved Høgskolen i Oslo på oppdrag fra Statens helsetilsyn

Sammendrag

Hensynet til klagers rettssikkerhet taler for en styrking av fylkesmannsembetenes praksis ved klagesaksbehandling etter sosialtjenestelovens kapittel 4, om sosiale tjenester. Ulik behandling av klagesaker i fylkesmannsembetene var grunnlaget for Helsetilsynets utgivelse av *Veileder i behandling av klagesaker etter sosialtjenesteloven kapittel 4* i 2008.

I denne undersøkelsen, initiert og finansiert av Statens helsetilsyn, er det gjennomført en registrering og analyse av fylkesmannsembetenes avgjørelser i klagesaker etter sosialtjenestelovens kapittel 4 for året 2009, mer presist gjelder dette utfallsalternativene *endrede* og *opphevede* vedtak. Av Helsetilsynets veileder fremgår at fylkesmennene som hovedregel skal anvende endringsalternativet (realitetsavgjørelse) framfor oppheving og retur av saken til kommunen for ny avgjørelse.

Utfallsalternativet oppheving medfører en betydelig forlenget saksbehandlingstid. Klagere med pågående saker etter sosialtjenestelovens kapittel 4 er brukere med særskilte hjelpebehov, og en forlenget saksbehandling vil kunne få store konsekvenser for klagers situasjon. Forskjellen i saksbehandlingstid ved de to utfallsalternativene er hovedfokus for denne undersøkelsen. Funnene viser også store variasjoner i klageutfall mellom fylkesmannsembetene, noe som kan være en indikasjon på forskjellsbehandling av tjenestemottakere i ulike fylker.

1 Innledning

Formålet med lov om sosiale tjenester er særlig å bedre levekårene for vanskeligstilte. Mange av de som søker sosiale tjenester er i en vanskelig livssituasjon (se blant annet Wel m.fl. (2006)). Å få avslag på en søknad etter lov om sosiale tjenester kan for mange ha store negative konsekvenser. Sosialtjenesten skal i følge sosialtjenestelovens kapittel 4 gi opplysning, råd og veiledning for å bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Brukere som ikke er i stand til å dra omsorg for seg selv og er avhengig av hjelp til dagliglivets gjøremål, har etter sosialtjenestelovens § 4-3 krav på hjelp etter § 4-2 bokstav a-d. Rettighetstjenestene i § 4-2 bokstav a-d er praktisk bistand og opplæring, avlastning, støttekontakt, og institusjonsplass eller bolig med heldøgns omsorgstjenester. Også vedtak om omsorgslønn ved særlig tyngende omsorgsoppgaver faller inn under § 4-2, bokstav e. Tjenestemottakere som omfattes av kapittel 4 har med andre ord særskilte hjelpebehov. De som får avslag kan påklage avgjørelsen til Fylkesmannen, jf. sosialtjenesteloven § 8-6 sammenholdt med forvaltningslovens klagebestemmelser. For klager er det avgjørende hva Fylkesmannen gjør med saken. Endrer Fylkesmannen kommunens avgjørelse ved å gi klager medhold, eller opphever Fylkesmannen vedtaket og sender saken tilbake til ny behandling i kommunen? For klager er det avgjørende hvor lang tid det går fra Fylkesmannen mottar klagen til endelig avgjørelse foreligger. Endringsvedtak fra Fylkesmannen innebærer en realitetsavgjørelse og raskere avklaring av

klagers situasjon, mens opphevingsvedtak innebærer betydelig forlenget saksbehandlingstid. I denne rapporten ser vi på rettighetsklager etter sosialtjenestelovens kapittel 4 i 2009, og drøfter følgende spørsmål:

- I hvilken grad blir klagesaker endret eller opphevet?
- Er det forskjell i praksis mellom fylkesmannsembetene? Er det snakk om ”endringsembeter” eller ”opphevingssembeter”?
- Hvor lang er saksbehandlingstiden hos fylkesmennene for henholdsvis endrede og opphevede klagesaker?
- Er det forskjeller i saksbehandlingstid mellom fylkesmennene?
- Hvor lang tid tar det fra fylkesmennene mottar klager, opphever klagen og til det gjøres endelig vedtak?
- Er det forskjell mellom embetene i tidsrom fra de mottar klagen, opphever den og til det gjøres endelig vedtak?

Før vi går inn på disse spørsmålene ser vi på klagers rettssikkerhet, hva lovverket sier om klagebehandling, rollen til Statens helsetilsyn, prøving av saken, utfallets betydning for klager, saksbehandlingen og rettsanvendelsen.

2 Klagers rettssikkerhet

Klagers rettssikkerhet taler for en styrking av fylkesmannsembetenes praksis i forhold til klagesaksbehandlingen etter sosialtjenestelovens kapittel 4, om sosiale tjenester. Statens helsetilsyn har derfor i 2008 utarbeidet *Veileder i behandling av klagesaker etter sosialtjenesteloven kap. 4*. Nærmere bestemt omhandler veilederen klager på uoppfylte rettigheter eller tjenester forankret i sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a-e, jf. § 4-3. Fordi tjenestemottakere med krav på ytelser etter kapittel 4 har særskilte hjelpebehov, stilles det krav til forvaltningen om rask avklaring i denne type saker. Fordi den samlede saksbehandlingstiden for opphevede vedtak antas å være betydelig lengre enn ved endring, anbefaler Statens helsetilsyn at fylkesmannsembetene i størst mulig grad *endrer* vedtak framfor å oppheve og sende saker tilbake til kommunen for nytt vedtak.

Rapporteringer til Statens helsetilsyn fra 2009 viser at en del fylkesmanns-embeter *endrer* flere vedtak enn tidligere, men det er fortsatt også såkalte ”opphevingsembeter”, der et flertall av klagesakene blir *opphevet* og sendt tilbake til kommunen for ny saksbehandling. Sistnevnte innebærer forlenget saksbehandlingstid, og kan utgjøre en fare for klagers rettssikkerhet. I denne undersøkelsen kartlegger vi reell saksbehandlingstid for rettighetsklager med utfallene endring eller oppheving, fra tidspunktet en klage har kommet inn til embetet og til den er endelig behandlet. Vi ser også på forskjeller i saksbehandlingstid mellom fylkesmanns-embeter.

3 Prosedyrer for klagebehandling etter sosialtjenestelovens kapittel 4

3.1 Utfall av klager og saksbehandlingstid

Avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester er enkeltvedtak, hvor saksbehandlingsreglene i forvaltningslovens kapittel IV til VI om behandling av enkeltvedtak gjelder med visse unntak, jf. sosialtjenesteloven § 8-1. Sosialtjenestelovens kapittel 4 omhandler sosiale tjenester til mennesker med særskilte hjelpebehov. Eksempelvis gjelder dette tjenester som praktisk bistand og opplæring, avlastningstiltak, støttekontakt, institusjonsplass eller omsorgslønn. Fylkesmannen kan enten stadfeste kommunens vedtak, treffe nytt vedtak i saken (endre vedtaket) eller oppheve vedtaket. *Endring* innebærer at Fylkesmannen treffer ny realitetsavgjørelse i saken, og saken får en endelig avgjørelse¹. Ved *oppheving* sender Fylkesmannen saken tilbake til kommunen for helt eller delvis ny behandling. Av rettssikkerhetshensyn, og hensyn til mulige uheldige konsekvenser av forlenget saksbehandlingstid ved opphevingsvedtak, skal Fylkesmannen i følge Statens helsetilsyns veileder som hovedregel treffe en realitetsavgjørelse i saker etter sosialtjenestelovens kapittel 4 (Helsetilsynet 2008). Flertallet av klager etter kapittel 4 krever ut fra sakenes karakter rask saksbehandling, og i følge retningslinjene skal fylkesmannsembetene prioritere særskilt klagesaker som er å anse som hastesaker. Ved prioritering av klagesaker må sakens karakter og samlet saksbehandlingstid hos kommunen og Fylkesmannen vurderes i forhold til om

sakens utfall skal være endring eller oppheving. Type utfall har betydning for den samlede saksbehandlingstiden og kan ha store konsekvenser for klagers livssituasjon. Dersom oppheving er mest hensiktsmessig, eller helt nødvendig på grunn av manglende opplysninger i saken, skal Fylkesmannen sikre at saksbehandlingstiden ikke blir lengre enn nødvendig, ved å følge opp kommunene med stramme tidsfrister og krav om kopi av nytt vedtak (Helsetilsynet 2008).

I 2007 gjennomførte Terum og With en undersøkelse av klagesaker etter sosialtjenestelovens kapittel 5, om økonomisk stønad. Hensikten var å få kunnskap om tjenestene og tjenestebehov. Klagesaker etter kapittel 5 utgjorde hele ¾ av det totale antallet klagesaker etter sosialtjenesteloven. Utfallet i klagesaker etter kapittel 4 viste imidlertid større forskjeller i saksbehandlingstid enn hva som var tilfelle for klagesaker etter kapittel 5 (Terum og With 2007). For øvrig er tjenester og ytelser etter sosialtjenestelovens kapittel 5 ikke underlagt samme tilsyn av Fylkesmannen som saker etter kapittel 4. For klager på vedtak etter sosialtjenestelovens kapittel 5 har Fylkesmannen begrenset prøvingsrett i forhold til forvaltnings-skjønnet (Terum og With 2007).

3.2 Statens helsetilsyns rolle

Siden 2003 har Statens helsetilsyn hatt det overordnede ansvaret for tilsyn med sosialtjenesten og klagesaker etter

1) I enkelte tilfeller benyttes begrepet "omgjøring" i forbindelse med Fylkesmannens endring av vedtak. Begrepet viser imidlertid til kommunenes adgang til å omgjøre egne vedtak – med betegnelsen "omgjøring" i forvaltningsloven § 35. Kommunens adgang til omgjøring er ikke det samme som å endre et vedtak etter klage. Klagen fremsettes for førsteinstansen, det vil si det organ som fattet vedtaket, jf. forvaltningsloven § 32 første ledd bokstav a.

sosialtjenesteloven², noe som innebærer et faglig ansvar også for utviklingen av klagesaksbehandlingen (Terum og With 2007).

Da Statens helsetilsyn ble oppmerksom på at klagesaker ble behandlet ulikt i de forskjellige fylkesmannsembetene, utarbeidet tilsynet *Veileder i behandling av klagesaker etter sosialtjenesteloven kap. 4*. Tilsynet besøkte flere fylkesmannsembeter og undersøkte dokumenter i konkrete saker. Det ble i tillegg arrangert en samling med saksbehandlere hos fylkesmennene høsten 2006, hvor funn fra embetsbesøkene og saksgjennomgangen ble drøftet. Arbeidet med veilederen ble dessuten forankret i Statens helsetilsyns strategiplan for 2007-2009, der det fremgår at Statens helsetilsyn har overordnet myndighet for klagebehandlingen og skal samle kunnskap om klagesaker og klagebehandling, utvikle policy for avgjørelser og rutiner og for saksbehandling, og jobbe for å skape en enhetlig behandling av klagesakene (Helsetilsynet 2008).

I 2008 ble utkastet til veilederen sendt på høring i Helsetilsynet og fem fylkesmannsembeter: Møre og Romsdal, Telemark, Hordaland, Troms og Oslo og Akershus. De fem embetene ble valgt ut for å få variasjon ut fra geografi, befolkningsgrunnlag, størrelse, organisering og ulikhet i utfall av saker. Innspill i høringsrunden ble benyttet i ferdigstillingen av veilederen i 2008 (Helsetilsynet 2008). I veilederen gis konkrete føringer for å nå målet om tilnærmet enhetlig behandling av klagesaker etter sosialtjenestelovens kapittel 4³, nærmere bestemt rettighetsklager etter § 4-2 a-e, jf. § 4-2.

3.3 Prøving av saken

Enkeltvedtak truffet av sosialtjenesten kan påklages til Fylkesmannen (jf. sosialtjenestelovens § 8-6). Dersom vilkårene for klage er oppfylt, har Fylkesmannen plikt til å prøve klagen. Regelverket for prøvingen er forvaltningsloven sammenholdt med de særlige reglene i sosialtjenesteloven §§ 8-6 og 8-7, jf. sosialtjenesteloven § 8-1 første og annet ledd.

Fylkesmannen har begrenset prøvingskompetanse etter sosialtjenesteloven § 8-7 sammenholdt med prøvingskompetansen etter forvaltningsloven § 34. Det innebærer i følge Helse-tilsynet at fire forhold kan prøves: 1) om rett faktum er lagt til grunn for avgjørelsen, 2) om saksbehandlingsregler har blitt fulgt, 3) om rettsanvendelse har vært riktig, og 4) om skjønnsutøvelsen som har vært utøvd har vært åpenbart urimelig, usaklig eller uforsvarlig. Når Fylkesmannen prøver vedtakets rimelighet kan vedtaket bare endres dersom kommunens skjønn vurderes som *åpenbart urimelig*. I tilfeller hvor Fylkesmannen treffer nytt vedtak, og dette ikke kan iverksettes straks, kan Fylkesmannen pålegge kommunen å iverksette midlertidige tiltak for å dekke eventuelle øyeblikkelige behov (Helsetilsynet 2008).

Ved klagesaksbehandling er det Fylkesmannens ansvar å sørge for at klagesaken er godt nok opplyst. Hvor langt utredningsplikten går, og hva en forsvarlig utredning innebærer, vil variere. For brukere med behov for sammensatte og helhetlige tjenestetilbud av både helsetjenester og sosialtjenester må det totale tjenestetilbudet vurderes samlet. Dersom en klagesak er mangelfullt utredet av kommunen, må Fylkesmannen sørge for at den blir tilstrekkelig opplyst for å kunne treffe en faglig riktig avgjørelse. Fylkesmannen skal på et tidlig tidspunkt i klagesaksbehandlingen vurdere om det er behov for å skaffe ytterligere informasjon for å opplyse saken. En realitetsavgjørelse forutsetter at alle relevante opplysninger foreligger i saken. Opplysningenes relevans avhenger av lovens kriterier for tjenestemottakers rettigheter, samt innhold og omfang av denne rettigheten (Helsetilsynet 2008).

3.4 Utfallets betydning for klager

Mangel på faktiske opplysninger kan være til hinder for å treffe ny realitetsavgjørelse. Fylkesmannen kan derfor pålegge kommunen å foreta nærmere undersøker i klagesaken, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd, annet punktum. Hvorvidt Fylkesmannen selv

2) Følger av sosialtjenesteloven § 2-7.

3) Klagesakene skal sikres en god juridisk og sosialfaglig vurdering. Fylkesmannen skal som hovedregel fatte endelig vedtak, og skal registrere sakens opplysning i tidsrommet fra kommunen fattet vedtaket til klagen er endelig behandlet. Adressat for Fylkesmannens avgjørelse skal være klager, eventuelt klagers fullmektig.

skal innhente opplysningene, eller pålegge kommunen å gjøre det, er på den ene side avhengig av klagers behov for rask avgjørelse og på den andre siden av hensynet til det kommunale selvstyre og kommunens lokalkunnskap om tjenestetilbudet. Ved klager over vedtak etter sosialtjenesteloven § 4-2 kan det anføres at kommunen selv kan være nærmest til å kartlegge det eksisterende tjenestetilbudet. Fylkesmannen må som klageinstans legge avgjørende vekt på hensynet til klagers rettsikkerhet. Oppheving av vedtak skal bare anvendes dersom det er uforholdsmessig vanskelig å skaffe tilveie nødvendige saksopplysninger innenfor klagesakens rammer (Helsetilsynet 2008). I dette ligger også å få en avgjørelse i klagesaken raskest mulig.

I noen saker kan tilliten mellom kommunen og klager være dårlig, noe som tilsier at Fylkesmannen bør foreta de nødvendige undersøkelser i saken. Dersom Fylkesmannen kan avklare mangelfulle opplysninger skal det fattes realitetsavgjørelse. Om Fylkesmannen velger å oppheve og pålegge kommunen å foreta nærmere undersøkelser, skal det settes en kort, gjennomførbar tidsfrist som sikrer en forsvarlig saksbehandling, samt at Fylkesmannen skal følge opp saken ved å be om kopi av nytt vedtak (Helsetilsynet 2008).

3.5 Saksbehandlingen

Saksbehandlingsregler skal sikre faglig gode og riktige avgjørelser i kommunen og forvaltningen. Fylkesmannen skal undersøke om saken er tilstrekkelig utredet i kommunen, om søker har fått innsyn i sakens dokumenter og mulighet til å uttale seg, om vedtaket er tilstrekkelig begrunnet, og om det er opplyst om klagefrist og prosedyre for klage. Imidlertid kan et vedtak være gyldig selv om det har skjedd feil i saksbehandlingen, jf. forvaltningsloven § 41. Det er situasjonen dersom det ikke er grunnlag for å anta at saksbehandlingsfeilen kan ha innvirket på vedtakets innhold (Eckhoff og Smith 2010; Helsetilsynet 2008).

Når det treffes vedtak basert på skjønnsmessige vurderinger er risikoen større for at saksbehandlingsfeil påvirker resultatet enn hva som er tilfelle ved strengt lovbundne tiltak. Dersom Fylkesmannen finner at et vedtak er ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil, fins to alternativer; oppheving eller endring av vedtaket. Statens helsetilsyn anfører at Fylkesmannen i slike tilfeller som hovedregel skal treffe ny avgjørelse, med andre ord *endre* vedtaket for å få en rask og endelig avgjørelse.

3.6 Rettsanvendelsen

Det er ingen begrensninger i Fylkesmannens prøvingskompetanse når rettsanvendelsen skal vurderes. Skillet mellom hva som er prøving av rettsanvendelsen og hva som er prøving av kommunens frie skjønn kan imidlertid være komplisert. Fylkesmannen kan kun overprøve kommunens skjønnsetøvelse dersom forvaltningsskjønnet er *åpenbart urimelig*. Til sosialtjenesteloven § 4-3 vil det imidlertid kun være snakk om å prøve kommunens rettsanvendelse, fordi brukere som fyller vilkårene etter § 4-3 har krav på tjenester. Etter § 4-2 kan imidlertid Fylkesmannen overprøve både rettsanvendelse og skjønnsetøvelse. Hvilke tjenester som tilbys, samt tjenestenes omfang, hører til kommunenes frie skjønnsvurderinger.

Tjenestene skal imidlertid dekke et forsvarlig minstenivå. Dersom vilkårene i § 4-3 er oppfylt har klager krav på tjenester som tilfredsstillende en minstestandard. I motsatt fall skal vedtaket endres eller oppheves med grunnlag i feil rettsanvendelse. Feil rettsanvendelse og feil i saksbehandlingen vurderes før feil skjønnsetøvelse. Ved feil rettsanvendelse kan kommunens vedtak vanligvis ikke bli stående. Ved overprøving etter § 4-3 er det nærliggende for Fylkesmannen alltid å treffe ny realitetsavgjørelse, slik at klagers rettstilstand raskt avklares (Helsetilsynet 2008).

4 Hva skjer med klagesakene?

Utfallet av klagesaker kan være at klager får medhold, delvis medhold eller ikke medhold i klagen, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd. Følgelig kan Fylkesmannen treffe ny realitetsavgjørelse, altså *endring* av kommunens vedtak, alternativt *opphève* for ny behandling i kommunen. Andre variasjoner i utfall er *delvis endring* eller *delvis oppheving* sammen med *delvis stadfesting*. I tillegg kan det tenkes at klager får delvis medhold ved endring av kommunens vedtak, men at ikke alle klagers anførsler blir imøtekommet fullt ut (Helsetilsynet 2008). I denne undersøkelsen er kun utfallsalternativene endring og oppheving registrert. Vi undersøker saksbehandlingstiden ved henholdsvis endring og oppheving i klagesaker, altså antall dager fra Fylkesmannen mottar en klagesak til endelig vedtak når Fylkesmannens avgjørelse er henholdsvis endring eller oppheving av vedtaket.

Datagrunnlaget for denne undersøkelsen er rettighetsklager etter sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a-e, jf. § 4-3 for alle fylkesmannsembeter i 2009. Fylkesmannsembetene har fylt ut et kartleggingsskjema for hver sak, med opplysninger om embete, saksnummer,

tidspunkt for når saken ble mottatt, utfall og dato for endelig vedtak. Embetene ble i tillegg bedt om å sende inn kopier av endelige vedtak i opphevede saker. Alle sakene er anonymiserte, og det har derfor ikke vært nødvendig å melde undersøkelsen til Personvernombudet for forskning ved Norsk samfunnsvitenskapelig data-tjeneste (NSD).

4.1 I hvilken grad blir saker endret eller opphevet?

Tabell 1. Andel saker som er henholdsvis endret og opphevet av fylkesmennene (prosent)

Endret	64
Opphevet	36
Prosent	100
Antall saker	389

Tabell 1 viser at av de registrerte endrede og opphevede sakene⁴ i alle embeter i 2009 ble 64 prosent *endret* og 36 prosent *opphøvet*. Tabell 2 viser fordelingen av endrede og opphevede saker i hvert fylkesmannsembete.

4) Stadfestede saker er ikke inkludert i undersøkelsen.

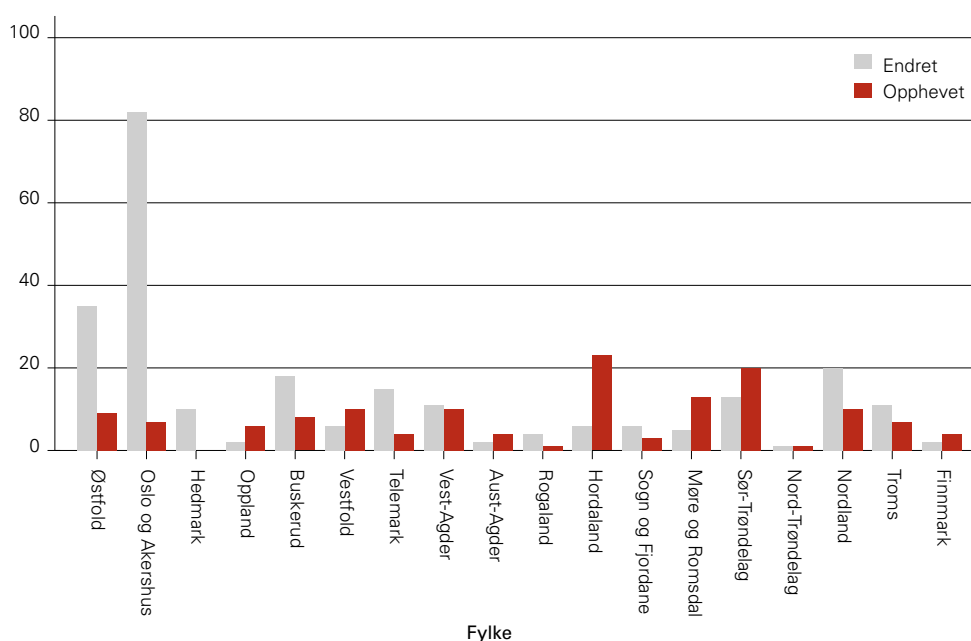
Tabell 2. Saker som er henholdsvis endret og opphevet, etter embete (prosent)

	Endret	Opphevet	Antall saker
Østfold	79,5	20,5	44
Oslo og Akershus	92,1	7,9	89
Hedmark	100,0	0	10
Oppland	25,0	75,0	8
Buskerud	69,2	30,8	26
Vestfold	37,5	62,5	16
Telemark	78,9	21,1	19
Vest-Agder	52,4	47,6	21
Aust-Agder	33,3	66,7	6
Rogaland	80,0	20,0	5
Hordaland	20,7	79,3	29
Sogn og Fjordane	66,7	33,3	9
Møre og Romsdal	27,8	72,2	18
Sør-Trøndelag	39,4	60,0	33
Nord-Trøndelag	50,0	50,0	2
Nordland	66,7	33,3	30
Troms	61,1	38,9	18
Finmark	33,3	66,7	6

Det er betydelige variasjoner i type utfall mellom embetene. Hedmark skiller seg ut med 100 prosent endrede saker (10 saker totalt). Også hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus, med i alt 89 saker, ble 92 prosent av sakene endret og bare åtte prosent opphevet. Det andre ytterpunktet er Hordaland, hvor 21 prosent ble endret

og hele 79 prosent opphevet (totalt 29 saker). Oppland følger Hordaland med 25 prosent endrede og 75 prosent opphevede vedtak (totalt åtte saker). Både for Oppland, og enkelte andre fylkesmannsembeter, er det totalt ganske få saker, og type utfall kan da være noe tilfeldig. Fordelingene i tabell 2, er visualisert i figur 1.

Figur 1. Antall saker som er henholdsvis endret eller opphevet, etter embete



Vi kan skille mellom ”endrings-embeter” og ”opphevingsembeter”. I ni embeter *endres* flertallet av sakene, mens i syv embeter *oppheves* mer enn halvparten (se tabell 3). (I Nord-Trøndelag med kun to saker er én endret og én opphevet).

Tabell 3. Embeter der de fleste sakene henholdsvis endres og oppheves

Endringsembeter	Opphevingsembeter
Østfold	Oppland
Oslo og Akershus	Vestfold
Hedmark	Aust-Agder
Buskerud	Hordaland
Telemark	Møre og Romsdal
Vest-Agder	Sør-Trøndelag
Rogaland	Finnmark
Sogn og Fjordane	
Nordland	
Troms	

4.2 Saksbehandlingstiden for endrede og opphevede saker – gjennomsnitt for alle embeter

Tabell 4 viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra saker ble mottatt hos fylkesmennene til de ble *endret* er 86 dager. Medianen er 80 dager⁵. Antall dager varierer fra minimum som er fire dager, til maksimum som er 315 dager. Gjennomsnittlig antall dager fra saker er mottatt til de er *opphevet* er 66 dager, og medianen 59 dager, og behandlingstiden varierer fra minimum 1 dag til maksimum 256 dager.

5) Medianen er et statistisk mål der observasjonene, i dette tilfellet alle sakene, blir plassert i en rekkefølge etter behandlingstid. Saken med kortest behandlingstid kommer først, og den med lengst sist. Saksbehandlingstiden til den saken som ligger i midten av denne rekkefølgen betegnes som medianen, og behandlingstiden til denne saken er 79 dager.

6) Vi har ikke registrert eventuelle midlertidige vedtak, kun dato for endelig vedtak enten fra kommune eller Fylkesmann. Det er viktig å peke på at ved anvendelse av vedtaksalternativet oppheving er det adgang til å fatte midlertidige vedtak som sørger for å opprettholde et hjelpetilbud mens saken behandles.

7) Her inngår 9 feilregistrerte, eller mulig feilregistrerte, saker som har blitt stående registrert som ikke avsluttede. Dette vil selvsagt påvirke gjennomsnittet noe for embetene det gjelder.

8) Flertallet av disse 12 sakene er bekreftet ikke avsluttet, men her inngår også saker som av andre årsaker ikke er avsluttet. I to av sakene døde klager, og sakene er ikke registrert med dato for endelig vedtak. To andre saker gjaldt gjeldsrådgivning per telefon med henvisning videre, hvor vedtak ikke ble fattet. Sakene ble dermed stående registrert som ikke avsluttet. I en sak oppgir Fylkesmannen at saken ikke ble behandlet på nytt i kommunen på grunn av manglende oppmøte fra klager. Ulik registreringspraksis kan altså påvirke tallene i undersøkelsen noe.

Tabell 4. Antall dager fra saker ble mottatt av Fylkesmannen, til den ble endret og endelig vedtak, antall dager fra saker ble mottatt til den ble opphevet, og antall dager fra mottatt til endelig vedtak for opphevede saker

	Endrede vedtak	Opphevede vedtak	
	Antall dager fra mottatt av Fylkesmannen til endelig vedtak	Antall dager fra mottatt av Fylkesmannen til opphevet	Antall dager fra mottatt av Fylkesmannen til endelig vedtak
Gjennomsnitt	85,97	65,92	169,71
Median	80	58,50	124,00
Minimum	4	1	11
Maksimum	315	256	579
Antall saker	249	140	119

Dette er imidlertid bare første trinn i den totale saksbehandlingstiden for opphevede vedtak. I tillegg kommer tiden det tar fra Fylkesmannen opphever saken til tidspunkt for *endelig* vedtak. Siste kolonne i tabell 4 viser tidsrom fra mottatt søknad til endelig vedtak i opphevede saker, som i gjennomsnitt er 170 dager (medianen er 124 dager). Også her er det stor variasjon med minimum 11 dager og maksimum på hele 579 dager.⁶

Fylkesmannens *oppheving* av vedtak i klagesaker fører til dobbelt så lang saksbehandlingstid (170 dager), enn i saker hvor Fylkesmannen fatter *realitetsavgjørelse* (86 dager). Vi mangler opplysninger om dato for endelig vedtak for totalt 21 opphevede saker⁷. Ifølge opplysninger fra fylkesmanns-embetene er minst 12 av disse 21 sakene ikke endelig avsluttet på tidspunktet for undersøkelsen⁸. Vi mangler opplysninger om dato for endelig vedtak i to saker. Manglende opplysninger innvirker selvsagt noe

på de aktuelle embetenes endelige resultat i undersøkelsen, men antallet saker med manglende opplysninger i denne undersøkelsen anses å være akseptabelt.

Syv saker er bekreftet ikke avsluttet⁹. Dato for når disse ble mottatt hos

fylkesmennene er satt i tabell 5, og minimum antall dager saksbehandlingstid for sakene er regnet ut i forhold til en satt dato – 30.11.10 (tidspunkt for datainnsamling til denne undersøkelsen). Utrekningen viser at gjennomsnittlig minimum antall dager saksbehandlingstid er 555 dager.

Tabell 5. Syv saker bekreftet ikke avsluttet. Minimum antall dager saksbehandlingstid

	Dato mottatt av Fylkesmannen, og en fastsatt dato	Minimum antall dager saksbehandlingstid
1	02.02.09 → 30.11.10	672
2	15.06.09 → 30.11.10	535
3	23.10.09 → 30.11.10	402
4	08.01.09 → 30.11.10	691
5	07.12.09 → 30.11.10	358
6	06.03.09 → 30.11.10	638
7	24.04.09 → 30.11.10	588
	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid	555

To av embetene sier at de gjennom denne undersøkelsen er blitt gjort oppmerksomme på viktigheten av å etterspørre kopier av nye vedtak og følge opp kommunene. Denne undersøkelsen har trolig bidratt til at embetene i større grad vil ta hensyn til Helsetilsynets veileder i sin praksis.

4.3 Saksbehandlingstid for endrede og opphevede saker – sammenligning mellom embetene

Tabell 6 viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid for endrede, opphevede og endelig vedtak for *opphevede* saker for hvert av embetene.

9) Eventuelle midlertidige tiltak for å opprettholde hjelpetilbud i saksbehandlingsperioden er ikke registrert.

Tabell 6. Gjennomsnittlig antall dager fra saken ble mottatt av Fylkesmannen til den ble endret, mottatt og opphevet og mottatt og til endelig vedtak, etter fylkesmannsembeter. Antall saker i parentes¹⁰

	Endrede vedtak	Opphevede vedtak	
	Antall dager fra mottatt av Fylkesmannen til endelig vedtak	Antall dager fra mottatt av Fylkesmannen til opphevet	Antall dager fra mottatt av Fylkesmannen, til endelig vedtak
Østfold	134 (35)	180 (9)	286 (7)
Oslo og Akershus	94 (82)	66 (7)	212 (7)
Hedmark	124 (10)	-	-
Oppland	137 (2)	100 (6)	153 (4)
Buskerud	21 (18)	19 (8)	84 (8)
Vestfold	60 (6)	71 (10)	121 (9)
Telemark	72 (15)	55 (4)	137 (2)
Vest-Agder	36 (11)	55 (10)	270 (10)
Aust-Agder	48 (2)	34 (4)	126 (4)
Rogaland	124 (4)	161 (1)	205 (1)
Hordaland	107 (6)	59 (23)	168 (20)
Sogn og Fjordane	51 (6)	55 (3)	227 (2)
Møre og Romsdal	82 (5)	56 (13)	235 (11)
Sør-Trøndelag	87 (13)	60 (20)	116 (14)
Nord-Trøndelag	17 (1)	48 (1)	48 (1)
Nordland	69 (20)	52 (10)	111 (9)
Troms	50 (11)	51 (7)	177 (7)
Finnmark	136 (2)	65 (4)	123 (3)
Gjennomsnitt alle sakene	86	66	170
Antall saker	249	140	119

4.3.1 Endrede saker

Det er store forskjeller i saksbehandlingstiden embetene bruker på å endre vedtak. Buskerud, med 18 endrede vedtak, har kort saksbehandlingstid med gjennomsnittlig 21 dager fra sakene ble mottatt av Fylkesmannen til endringsvedtak og endelig avgjørelse. Nord-Trøndelag har kortest gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra saken ble mottatt til den ble endret (17 dager). I og med at det er snakk om én sak, kan dette være tilfeldig. Oppland og Finnmark har lengst saksbehandlingstid med gjennomsnitt på henholdsvis 137 og 136 dager. Også her er det kun to saker, så denne saksbehandlingstiden kan være tilfeldig. Østfold med 35 saker bruker i gjennomsnitt 134 dager fra mottatt til endringsvedtak.

4.3.2 Opphevede saker – saksbehandlingstid fram til endelig avgjørelse

I opphevede saker har Buskerud igjen kortest gjennomsnittlig saksbehandlingstid med 19 dager fra tidspunktet sakene ble mottatt av Fylkesmannen og frem til opphevingsvedtak (8 saker). Østfold har lengst tid med 180 dager (9 saker). Rogaland følger med en saksbehandlingstid på 161 dager, men dette gjelder kun én sak og kan skyldes tilfeldighet. Oppland har dernest høyest gjennomsnitt med 100 dager (6 saker). Da det er forholdsvis få opphevede saker i de nevnte embetene, må tallene leses med forsiktighet.

Saker opphevet av Fylkesmannen i Nord-Trøndelag har lavest gjennomsnitt med 48 dager fram til *endelige vedtak*. Det dreier seg om én sak, og dette kan være tilfeldig. Igjen ligger Buskerud lavt, med et gjennomsnitt på 84 dager,

10) Desimalene er utelatt.

fulgt av Vestfold med 114 dager og Sør-Trøndelag med 116 dager. Lengst saksbehandlingstid fram til endelige vedtak i opphevede saker er det i Østfold, med gjennomsnittlig 286 dager (9 saker), dernest Vest-Agder med 270

dager (10 saker), og Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane med henholdsvis 235 og 227 dager. Oppheving av vedtak, framfor realitetsavgjørelse (endring), medfører altså en betydelig forlenget saksbehandlingstid.

Tabell 7. Embeter med "kort" og "lang" saksbehandlingstid

<i>Embeter med "kort" tid (75 prosent av gjennomsnittet)</i>		
<i>Endrede vedtak</i>	<i>Opphevede vedtak</i>	
Mindre enn 64 dager fra mottatt til endelig vedtak	Mindre enn 50 dager fra mottatt til opphevet	Mindre enn 134 dager for endelig vedtak
Buskerud Vestfold Vest-Agder Aust-Agder Sogn og Fjordane Nord-Trøndelag Troms	Buskerud Aust-Agder	Buskerud Vestfold Aust-Agder Sør-Trøndelag Nordland Finnmark
<i>Embeter med "lang" tid (125 prosent av gjennomsnittet)</i>		
<i>Endrede vedtak</i>	<i>Opphevede vedtak</i>	
Mer enn 108 dager fra mottatt til endret	Mer enn 83 dager fra mottatt til opphevet	Mer enn 224 dager for endelig vedtak
Østfold Hedmark Oppland Rogaland Finnmark	Østfold Oppland Rogaland	Østfold Vest-Agder Sogn og Fjordane Møre og Romsdal

Det er altså stor variasjon mellom embetene i saksbehandlingstid, og i tabell 7 har vi skilt ut embeter med "kort" og "lang" saksbehandlingstid. Vi har definert kort saksbehandlingstid som 75 prosent av gjennomsnittet, og lang som 125 prosent eller mer. Kort og lang er altså her basert på gjennomsnittet. Hva som er kort og lang kunne også være definert ut *forventninger* om hva som er rimelig saksbehandlingstid. Gitt disse kriteriene utmerker fylkesmennene i Buskerud og Aust-Agder seg ved at de bruker kort tid på både å endre saker, oppheve dem, samt at opphevede saker har forholdsvis kort saksbehandlingstid for endelige vedtak. Vestfold bruker kort tid på å endre saker og endelig vedtak. På den andre side utmerker Østfold seg ved lengst tid på både å endre og oppheve saker, og samlet saks-

behandlingstid er lengst for endelige vedtak i opphevede saker, mens Oppland og Rogaland bruker lang tid på å endre og oppheve saker. I opphevede saker er saksbehandlingstiden ikke bare avhengig av fylkesmennene, men også hvor lang tid kommunene bruker på ny behandling av saken.

4.4. Aktuelle problemstillinger for videre undersøkelser

I vår undersøkelse ble fylkesmennene ikke spurt om hvorvidt det ble satt tidsfrister for nytt vedtak ved oppheving, eller hvorvidt kommunene ble fulgt opp og kopier av nye vedtak ble etterspurt ved oppheving. Noen få embeter har kommentert dette med tidsfrister og/eller kopi av nytt vedtak. Det er ikke

mulig å si noe om tendenser om hvorvidt embetene følger de føringer som ligger i veilederen knyttet til tidsfrister og oppfølging/kopi av nytt vedtak i opphevingssaker.

En eventuell oversikt over i hvilke typer saker fylkesmannsembetene velger henholdsvis endring og oppheving ville kreve en grundig gjennomgang av begrunnelsene for alle vedtak, og dette er utenfor dette prosjektets rammer. En utvidet undersøkelse av klagesaksbehandlingen kunne være relevant for å undersøke bakgrunnen for fylkesmannsembetenes praksis. Klagegrunnene etter kapittel 4 vil være mest aktuelle der det dreier seg om vurderinger av søkers rettskrav etter § 4-3, klage på type tjeneste som er tildelt, omfang ved første tildeling, avslag på søknad om økt omfang av tidligere tildelt tjeneste, eller klage på vedtak om reduksjon av tildelt tjeneste.

Sm vist skiller noen embeter seg ut som enten ”endrings-” eller ”opphevings-embeter”. Særlig for fylkene med høye folketall og et betydelig antall klagesaker vil en inngående analyse av vedtak kunne gi et bilde av grunnlaget for ulik praksis. Da målet med Statens helsetilsyns veileder er å skape en enhetlig og rett behandling av klagesaker etter sosialtjenestelovens kapittel 4, er det bemerkelsesverdig å se de store forskjellene mellom embetene. Disse forskjellene må imidlertid tolkes med en viss varsomhet. Veilederen kom i 2008, mens de aktuelle vedtakene er fra 2009. Det kan derfor tenkes at det er for kort tidsrom fra veilederen kom ut, og undersøkelsen av praksis. Det kan hende at forskjellene reduseres over tid. En studie av utvikling over tid, gjerne før og etter utgivelsen av veilederen, vil kunne gi et bedre inntrykk av betydningen av en slik veileder. Som vist har flere embeter få saker, og disse resultatene kan skyldes tilfeldigheter.

5 Avsluttende diskusjon

Flertallet (64 prosent) av de registrerte klagesakene (stadfestede saker utelatt) fra 2009 etter kapittel 4 i sosialtjenesteloven ble endret, og dette er i tråd med veilederen fra Helsetilsynet, som anbefaler at Fylkesmannen fatter endringsvedtak dersom Fylkesmannen har en klar oppfatning om hva som er riktig avgjørelse i en sak. Dette samsvarer også med juridiske prinsipper som tilsier at saker ikke sendes tilbake til underliggende instanser med pålegg om endringer dersom klageinstansen selv kan fatte en realitetsavgjørelse (Eckhoff og Smith 2010; Helsetilsynet 2008). Det er imidlertid store variasjoner mellom fylkesmennene, der noen endrer alle eller nesten alle sakene, mens andre opphever et flertall av sakene.

Hensynet til klagers rettssikkerhet er et tungtveiende argument i vurderingen av hvorvidt et vedtak skal endres eller oppheves. Kommunen kan være nærmest til å kartlegge og vurdere den beste løsningen for klageren, særlig ved vurderinger etter sosialtjenesteloven § 4-2. Det er nærliggende å tenke at kommunen selv har den beste oversikten over hva den kan tilby av tjenester. Ved oppheving i klagesaker kan Fylkesmannen legge føringer til kommunen om forventet utfall av ny kommunal behandling, men slike føringer gir ikke klager særskilte rettigheter. Isteden vil opphevingsvedtaket gjøre at saksbehandlingen tar lengre tid, noe som kan være kritisk for klager.

Gjennomsnittlig antall dager fra fylkesmennene mottar saken, til den blir *endret* er 86 dager. Fordi saker etter sosialtjenestelovens kapittel 4 omhandler sosiale tjenester til mennesker som gjerne ikke kan dra omsorg for seg selv og er avhengige av hjelp, har klager i disse sakene særlig behov for en rask avgjørelse, og nesten tre måneder er da lang saksbehandlingstid. Det kan også stilles spørsmål om den store variasjonen mellom fylkesmennene i saksbehandlingstid. Det er betenkelig at seks fylkesmenn har mer enn 100 dager i gjennomsnittlig saksbehandlingstid.

Antall dager fra fylkesmennene mottar sakene til de blir *opphevet* er noe kortere, altså 66 dager. Disse sakene er imidlertid ikke avsluttet, og gjennomsnittlig tidsrom fra fylkesmennene mottok disse sakene, til de er *avsluttet* er 170 dager. Vi har også vist at det er syv opphevede saker som ikke er avsluttet, der gjennomsnittet fra de ble mottatt, og fram til 30.11.2010 er hele 555 dager, altså 1½ år! Ved beslutning om oppheving er klagers situasjon usikker i meget lang tid, noe som kan undergrave tjenestemottakerens/klagerens rettssikkerhet¹¹. Særlig ved klager på tjenestekrav etter § 4-3 skal Fylkesmannen som hovedregel fatte ny realitetsavgjørelse, slik at klagers rettstilstand avklares raskt (Helsetilsynet 2008). I utgangspunktet gjelder dette også tjenestetilbudet etter § 4-2. Ved oppheving skal Fylkesmannen av hensyn til klagers rettssikkerhet sette en kort frist for kommunens videre

11) Datamaterialet sier ingenting om eventuelle opprettholdte eller igangsatte midlertidige tiltak i påvente av nytt vedtak. Det kan derfor ikke utelukkes at klagers hjelpebehov likevel er ivaretatt i perioden, men manglende endelig vedtak og lang saksbehandlingstid er som vi ser problematisk både for klager og i forhold til registreringspraksis.

behandling. Her er det et betydelig forbedringspotensial.

Ved hjelp av de opplysningene vi har samlet inn vet vi ikke noe om begrunnelsene for fylkesmanns-embetenes avgjørelser, om det er visse mønstre, for eksempel i forhold til sakstype og utfall. Variasjonene i klageutfall mellom fylkesmanns-embeter kan gjenspeile forskjeller i praksis som kan føre til forskjellsbehandling av tjenestemottakere i ulike fylker. Det er derfor viktig å sette ytterligere fokus på de anbefalinger som gis i Helsetilsynets veileder, og som samsvarer med juridisk teori på området (Eckhoff og Smith 2010).

Litteratur

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith.
2010. *Forvaltningsrett*. 9. utgave.
Oslo: Universitetsforlaget

Helsetilsynet. 2008. *Veileder i
behandling av klagesaker etter sosial-
tjenesteloven kap. 4*. Internserien
8/2008. Oslo: Statens helsetilsyn

Terum, Lars Inge og Mari Lande With.
2007. *Klager på økonomisk stønad.
En analyse av fylkesmennenes klage-
saksbehandling etter kapittel 5 i sosial-
tjenesteloven for årene 1995-2005*.
Rapport fra Helsetilsynet 6/2007.
Oslo: Statens helsetilsyn

van der Wel, Kjetil, Espen Dahl, Ivar
Lødemel, Borghild Løyland, Silje
Ohrem Naper og Marit Slagsvold. 2006.
*Funksjonsevne blant langtidsmottakere
av sosialhjelp*. HiO-rapport nr. 29.
Oslo: Høgskolen i Oslo

Fylkkamánniid váiddaáššegieđahallan sosialbálvaluslága 4. kap. olis – jođánet gieđahallan go Fylkkamánni ieš loahpaha áššemeannudeami

Dearvvašvuodageahču Raportta 6/2011 čoahkkáigeassu

Geavada iskan – duogáš ja ulbmil

Fylkkamánniid bajit orgánan váiddaáššegiedahallamis sosialbálvaluslága olis lea Stáhta dearvvašvuodageahčus ovddasvástádus das ahte váidagat giedahallojuvvojit dohkálaččat ja ahte váidi riektesihkarvuohta vuhtii válđojuvvo. Danne go vuoigatvuohta sosialbálvaluslága 4. kap. olis maiddái fátmasta bálvalusaid vuostáiváldiide geat dárbbášit veahki beaivválaš doaimmain, de lea sidjiide áibbas dárbbášlaš ahte veahkki addojuvvo rievttis meari mielde ja rievttis áigái.

Dán guorahallamis leat registreren ja guorahallan fylkkamánneásahusa mearrádusaid 2009:s, váiddaáššiin sosialbálvaluslága 4. kapihttala olis, namalassii *rievdaduvvon* ja *duššindakkojuvvon* mearrádusaid.

Deataleamos gávnaheamit

Guorahallan čájeha ahte čoavddus ”duššindahkan ja máhcaheapmi suohkaniid” dagaha ahte áššemeannudanáigi guhku sakka.

Gaskamearálaččat lei áššemeannudanáigi 86 beaivvi rievdaduvvon mearrádusaid dáfus, muhto lei 170 beaivvi mearrádusaid dáfus mat duššindahkkojuvvojedje ja máhcahuvvojedje suohkaniid, namalassii beali guhkit vuordináigi váidagiid dáfus maid Fylkkamánni duššindahká ja máhcaha suohkaniid.

Riikkadásis máhcahuvvui suohkaniidda 36 proseanta mearrádusain mat eai dohkkehuvvon, muhto vástideaddji lohku rievdaduvvon mearrádusaid dáfus lei 64 proseanta.

Cases of complaint relating to the Social Services Act Chapter 4 dealt with by the Offices of the County Governors. Cases are dealt with more quickly when they are completed by the Office of the County Governor

Summary of Report from the Norwegian Board of Health Supervision 6/2011

Study of current practice – background and aims

As the highest authority for the Offices of the County Governors when dealing with complaints relating to the Social Services Act, the Norwegian Board of Health Supervision has responsibility for ensuring that complaints are dealt with satisfactorily and that the legal safeguards of people who complain are ensured. Because people's rights according to the Social Services Act Chapter 4 relate to clients who are completely dependent on help with daily tasks, it is important that they receive sufficient help at the right time.

Thirty six per cent of the administrative decisions that were revoked were returned to the municipality, but the corresponding figure for reversed decisions was 64 per cent.

In this study, we registered and analysed decisions made in 2009 by the Offices of the County Governors in cases of complaint relating to the Social Services Act Chapter 4. More specifically, we looked at the decision alternatives *reversed administrative decision* and *revoked administrative decision*.

The most important findings

The study showed that the decision alternative *administrative decision revoked and the case sent back to the municipality* led to a significantly longer time for dealing with the complaint.

The mean length of time for dealing with a complaint was 86 days for administrative decisions that were reversed, but 170 days for administrative decisions that were revoked and the case sent back to the municipality, i.e. the case took twice as long to be completed.

Rapport fra Helsetilsynet

Utgivelser 2010

1/2010 Tannhelsetjenesten – med særlig blikk på offentlige tannhelsetjenester til prioriterte grupper

2/2010 Det vil helst gå bra... Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2009 med kommunale sosial- og helsetjenester til barn i barne- og avlastningsboliger

3/2010 Distriktpsikiatriske tenester – likeverdige tilbud? Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2008 og 2009 med spesialisthelsetenester ved distriktpsikiatriske senter

4/2010 Risikobildet av norsk kreftbehandling

5/2010 Meldesentralen – årsrapport 2008–2009

6/2010 Geir Godager og Sverre Grepperud: Har leger realistiske oppfatninger om tilsynsmyndighetenes bruk av reaksjoner?

7/2010 Sårbare pasienter – utrygg tilrettelegging. Funn ved tilsyn med legemiddelbehandling i sjukeheimar 2008–2010

Alle utgivelsene i serien finnes i fulltekst på Helsetilsynets nettsted www.helsetilsynet.no. Enkelte utgivelser finnes i tillegg i trykt utgave som kan bestilles fra Statens helsetilsyn, Postboks 8128 Dep, 0032 Oslo, tlf. 21 52 99 00, faks 21 52 99 99, e-post postmottak@helsetilsynet.no.

Utgivelser 2011

1/2011 Meldesentralen – meldinger om uønskede hendelser rapportert fra psykisk helsevern

2/2011 Nytt syn på gammel aktivitet. Tilsyn 2010 med verksemder som er godkjende for å handtere hornhinner m.m. til bruk på menneske i Noreg: Gjennomføring og erfaringar

3/2011 Korleis tek fødeinstitusjonen og kommunen vare på behova til barselkvinnar og det nyfødde barnet i barseltida? Rapport frå tilsyn med barselomsorga

4/2011 Kommuner bryter loven ved henvendelser om økonomisk stønad. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2010 med sosiale tjenester i Nav

5/2011 Krevende oppgaver med svak styring. Samlerapport fra tilsyn i 2010 med kommunenes sosial- og helsetjenester til eldre

6/2011 Fylkesmennenes behandling av klagesaker etter sosialtjenesteloven kap. 4 – raskere behandling når Fylkesmannen selv slutfører saksbehandlingen

Tilsynsmeldinger

Tilsynsmelding er en årlig publikasjon fra Statens helsetilsyn. Den benyttes til å orientere omverdenen om saker som er sentrale for barnevern og sosial- og helsetjenestene og for offentlig debatt om tjenestene.

Tilsynsmeldinger fra og med 1997 finnes i fulltekst på www.helsetilsynet.no. De nyeste kan også bestilles i trykt utgave.

I serien Rapport fra Helsetilsynet formidles funn og erfaring fra klagebehandling og tilsyn med barnevern og sosial- og helsetjenestene.

Serien utgis av Statens helsetilsyn.
Alle utgivelser i serien finnes i fulltekst på
www.helsetilsynet.no

HELSETILSYNET
tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene

OPPSUMMERING

Rapport fra Helsetilsynet 6/2011

Fylkesmennesenes behandling av klagesaker etter sosialtjenesteloven kap. 4 – raskere behandling når Fylkesmannen selv slutfører saksbehandlingen

Praksisundersøkelsen – bakgrunn og formål

Som overordnet organ for fylkesmennesenes klagesaksbehandling etter sosialtjenesteloven har Statens helsetilsyn et ansvar for klagen blir behandlet forsvarlig og å ivareta rettssikkerheten for klageren. Fordi rettighetene etter sosialtjenesteloven kap. 4 omfatter tjenestemottakere som er helt avhengig av hjelp til dagliglivets gjøremål, er det avgjørende for disse at hjelpen gis i et riktig omfang og til rett tid.

I denne undersøkelsen er det gjennomført en registrering og analyse av fylkesmannsembetenes avgjørelser i klagesaker etter sosialtjenesteloven kapittel 4 i 2009, mer presist gjelder dette utfallsalternativene *endrede* og *opphevede* vedtak.

Viktigste funn

Undersøkelsen viser at utfallsalternativet ”oppheving og retur til kommunen” medfører en betydelig forlenget saksbehandlingstid.

I gjennomsnitt var saksbehandlingstiden 86 dager for endrete vedtak, mens den var 170 dager for vedtak som ble opphevd og sendt tilbake til kommunen, dvs. dobbelt så lenge å vente for klager der Fylkesmannen opphever vedtaket og returnerer det til kommunen.

På landsbasis ble 36 prosent av de ikke stadfestede vedtakene returnert til kommunen, men tilsvarende tall for endrete vedtak var 64 prosent.