



Landets fylkesmenn

DERES REF: / YOUR REF:

VÅR REF: / OUR REF:  
2008/1307 I ASJ/-

DATO: / DATE:  
1. april 2009

## **Sammenstilling av fylkesmennenes rapportering om klagesaker etter sosialtjenesteloven for 2008**

<b>1. BAKGRUNN, FORMÅL OG FREMGANGSMÅTE</b> .....	<b>2</b>
<b>2. INNKOMNE KLAGESAKER</b> .....	<b>3</b>
<b>3. BEHANDLEDE KLAGESAKER</b> .....	<b>4</b>
<b>3.1 BESTEMMELSENE I KAPITTEL 4 (SOSIALE TJENESTER)</b> .....	<b>6</b>
OVERSIKT.....	6
PRAKTISK BISTAND OG OPPLÆRING, HERUNDER BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE .....	6
AVLASTNING .....	6
STØTTEKONTAKT .....	6
PLASS I INSTITUSJON ELLER BOLIG MED HELDØGNS OMSORGSTJENESTER .....	7
OMSORGLØNN .....	7
ANDRE BESTEMMELSER ETTER KAPITTEL 4 .....	7
OMFANG AV SAKER BEHANDLET ETTER KAPITTEL 4 HOS FYLKESMENNENE .....	7
<b>4.2 BESTEMMELSENE I KAPITTEL 5 (ØKONOMISK STØNAD)</b> .....	<b>8</b>
OMFANG SAKER BEHANDLET ETTER KAPITTEL 5 HOS FYLKESMENNENE.....	9
<b>4.3 BEHANDLEDE SAKER ETTER ANDRE BESTEMMELSER I SOSIALTJENESTELOVEN</b> .....	<b>9</b>
HJELPETILTAK OVERFOR RUSMIDDELMISBRUKERE ETTER § 6-1 .....	9
VEDERLAG FRA DEN SOM MOTTAR YTELSER, § 11-2 .....	10
ANDRE SAKER .....	10
<b>5. UTFALL AV FYLKESMANNENS BEHANDLING AV KLAGESAKENE</b> .....	<b>10</b>
UTFALL AV KLAGESAKENE ETTER KAPITTEL 4 .....	11
UTFALL AV KLAGESAKENE ETTER KAPITTEL 5 .....	14
UTFALL AV KLAGESAKENE ETTER ANDRE BESTEMMELSER .....	15
<b>6. FYLKESMANNENS BEGRUNNELSE FOR Å OPPHEVE VEDTAK OG SENDE SAKER TILBAKE TIL KOMMUNEN TIL NY BEHANDLING</b> .....	<b>15</b>
<b>7. FYLKESMANNENS BEGRUNNELSE FOR Å ENDRE VEDTAK</b> .....	<b>16</b>
<b>8. BEHANDLINGSTID FOR KLAGESAKER HOS FYLKESMANNEN</b> .....	<b>17</b>
<b>9. UBEHANDLEDE SAKER VED UTGANGEN AV 2008</b> .....	<b>18</b>
<b>10. AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER</b> .....	<b>19</b>

## [Vedlegg tabeller](#) [Vedlegg figurer](#).

### **1. Bakgrunn, formål og fremgangsmåte**

I dette brevet gir Statens helsetilsyn en oppsummering av fylkesmennenes behandling av klagesaker etter sosialtjenesteloven i 2008. Brevet viser også utvikling over tid. Innholdet bygger på innsendte skjemaer - ”Rapportering av klagesaker etter sosialtjenesteloven”, med frist 20.1.2009, jf. Statens helsetilsyns embetsoppdrag til fylkesmennene. Som vedlegg følger tabeller med fullstendig tallmateriale. Tabeller og figurer er også tilgjengelig på intranettet Losen og Statens helsetilsyns nettsted.

Situasjonen i og mellom kommunene fanges ikke opp i rapporteringen, heller ikke forholdet mellom vedtak og klagesaker, for eksempel hvor mange påklagede vedtak som sluttbehandles i kommunen og derfor ikke blir sendt Fylkesmannen. Kjennetegn ved klagerne, som kjønn og alder, innholdet i klagesakene og årsaker til at klagen er fremmet framkommer ikke av materialet. Dermed blir det heller ikke mulig å analysere om ulikhet i andelen saker og utfallet av behandlingen skyldes forhold ved klagerne, i kommunene og/eller hos fylkesmennene.

Statens helsetilsyn arbeider for å få et bedre registrerings- og rapporteringssystem for klagesakene. Planen er at de skal registreres i ”Nye RegRoT” sammen med rettighetsklager og tilsynssaker på helseområdet. Statens helsetilsyn har i gang et prosjekt, kalt ”Rettighetsklageprosjektet”, som vil pågå fram til 1. juni 2009. Som del av prosjektet ble det 2. juni 2008 godkjent egen veileder for behandling av klagesaker etter kapittel 4 i sosialtjenesteloven. I tillegg skal det utarbeides retningslinjer for behandling av klagesaker etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven.

Fylkesmennene har to rapporteringer for klagesaker etter sosialtjenesteloven - ”Systematisk sammenligning av fylkesmennene” (Sysam), som er en tertialrapportering, og en årlig rapportering til Statens helsetilsyn, som danner grunnlaget for dette brevet.

Sysam ble utviklet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet (nå Fornyings- og administrasjonsdepartementet) etter at Riksrevisjonen i Dok. nr. 3:12 (2000-01) hadde kritisert fylkesmennene for lang behandlingstid av ulike sakstyper. Sysam skulle sikre bedre kontroll med saksbehandlingen og ressursbruken, og omfatter nå klagesaker etter plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven. I systemet registreres antall ubehandlede klagesaker ved inngangen og utgangen av hvert tertial, antall behandlede saker, timeverk brukt til behandlingen, timeverk per sak og antall saker der klager er gitt medhold. Statens helsetilsyn ønsker på sikt at data fra Nye RegRoT kan gjøre registreringen i Sysam overflødig for klagesakene etter sosialtjenesteloven. Link til Sysam finnes på FM-nett under Rapportering, eller på Losen, under Styrringsystem\Resultatdokumenter\Klagesaker.

Rapporteringen til Statens helsetilsyn ble utviklet av Sosial- og helsedepartementet da sosialtjenesteloven trådte i kraft i 1993. Høsten 2003 fikk Statens helsetilsyn overført ansvaret for rapporteringen, jf. Sosialdepartementets brev av 5.9.2003.

Analysen av materialet i dette brevet foregår i hovedsak etter to dimensjoner: utvikling over tid og variasjon mellom embetene. For å redusere effekten av tilfeldige forhold i 2008, for eksempel som følge av spesielle saker eller fylkesmennenes behandlingsskapasitet, er det noen steder samlet data fra flere år når embetene sammenlignes. For embeter som behandler

saker fra fylker med lavt innbyggertall, kan likevel tallgrunnlaget være så lavt at det ikke kan trekkes sikre slutninger av materialet. Variasjoner må primært ses som tendenser.

For å kunne sammenligne klageomfang i fylker med ulikt befolkningsgrunnlag, har vi standardisert tall på fylkesnivå<sup>1</sup> med befolkningstall per 1.1.2008. Også der det er tatt med tall fra tidligere år, er befolkningstallet per 1.1.2008 brukt som referanse. Vi har valgt å vise landsgjennomsnitt. Dette må ikke oppfattes som et uttrykk for riktig omfang eller behandling. Landsgjennomsnitt er tatt med for at fylkesmennene lettere skal kunne vurdere situasjonen i fylket og egen praksis.

I brevet sondres det mellom antall, omfang og andel. Antall brukes om absolutte tall. Dette tallet påvirkes selvfølgelig av hvor folkerike fylkene er. Omfang betegner her antall per 1000 innbyggere, for bedre å kunne sammenligne fylkene/embetene. Andel er prosentandel, for eksempel andelen stadfestede vedtak av det totale antallet behandlede vedtak/saker.

Som nevnt gir datamaterialet lite grunnlag for å forklare forskjeller eller avgjøre variasjoner mellom fylker/embeter. Ulikhet kan skyldes tilfeldigheter, systematiske forskjeller i registrering, eller innholdsmessige forskjeller i saker og behandling av sakene. Den store variasjonen mellom embetene på enkelte områder gir likevel indikasjoner om at det er ulikheter i behandlingen av klagesakene, og som tilsier tiltak for å sikre riktig og mer lik behandling av klagesakene. Slikt arbeid inngår i ”Rettighetsklageprosjektet”.

## 2. Innkomne klagesaker

I perioden 1995–1999 ble ikke *innkomne* saker registrert, bare *behandlede* saker. I 1993, 1994, 2000 og 2001 mangler innrapportering fra flere embeter. Først fra 2002 finnes tall over innkomne saker fra alle fylkesmennene. Sammenstillingen av dataene tyder på at de to første årene loven var i kraft (1993 og 1994) var det omtrent 9000 innkomne saker, senere lå antallet mellom 6000 og 7000. Figur 1 nedenfor viser at det har vært en nedgang i antall innkomne klagesaker de siste årene. Andre data indikerer at nedgangen særlig gjelder saker om økonomisk stønad. I 2008 synes nedgangen også å gjelde saker om sosiale tjenester. Nedgangen kan skyldes:

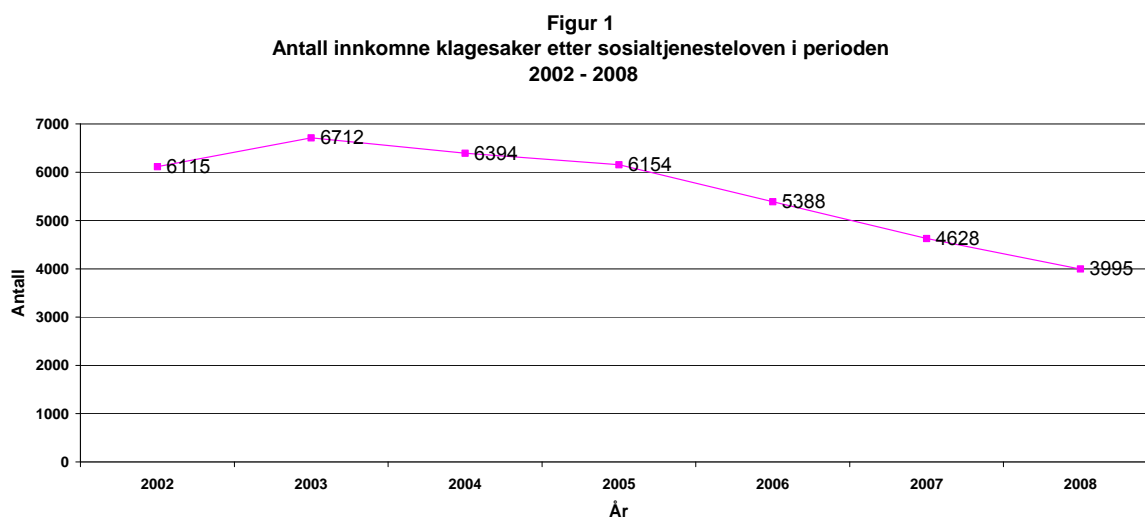
- færre stønadsmottakere<sup>2</sup>
- mer fornøyde mottakere
- mer korrekt saksbehandling i kommunene
- kommuner som i større grad etterkommer ønsker fra klagerne, for eksempel hvis den økonomiske situasjonen i kommunen er lettere
- dårligere informasjon om klagemulighetene
- at klagerne ikke finner det bryet verdt å klage
- mer presis registrering

I rapporteringsskjemaet skal kun klagesaker etter *sosialtjenesteloven* tas med. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har også tatt med saker om vederlag etter kommunehelsetjenesteloven og saker etter forvaltningsloven (fordi de behandles sammen med klagesakene etter sosialtjenesteloven). Slik rapporteringsskjemaet er bygd opp kan disse sakene ikke uten videre lukes ut av materialet.

<sup>1</sup> Tall for Oslo og Akershus er ikke skilt da klagesakene behandles av Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

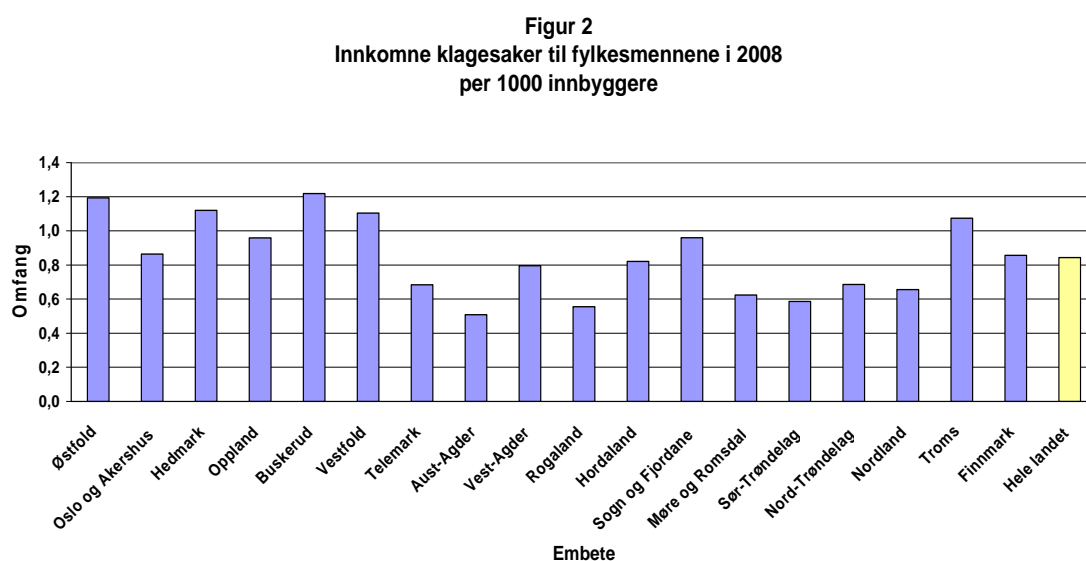
<sup>2</sup> Ifølge Statistisk sentralbyrå fikk 109 600 personer i 2007 økonomisk stønad, en nedgang på 10 % fra året før. Data for 2008 foreligger ennå ikke. Sannsynligvis har det vært vekst høsten 2008 grunnet den økonomiske situasjonen, men dette har antakelig ikke slått særlig inn i klagesaks materialet.

Figur 1 viser utviklingen av antall innkomne klagesaker for hele landet fra og med 2002.



Fylkesmennene mottok i 2008 under 4000 klagesaker etter sosialtjenesteloven, som er et bemerkelsesverdig lavt saksantall. Til sammenligning mottok fylkesmennene over dobbelt så mange de første årene sosialtjenesteloven var gjeldende.

I figur 2 gis en oversikt over innkomne saker per 1000 innbyggere, fordelt på de 18 fylkesmannsembetene. Målt opp mot folketallet, var det i 2008 flest innkomne saker i Buskerud og Østfold, færrest i Aust-Agder. Tilnærmet lik fordeling var det i 2007.

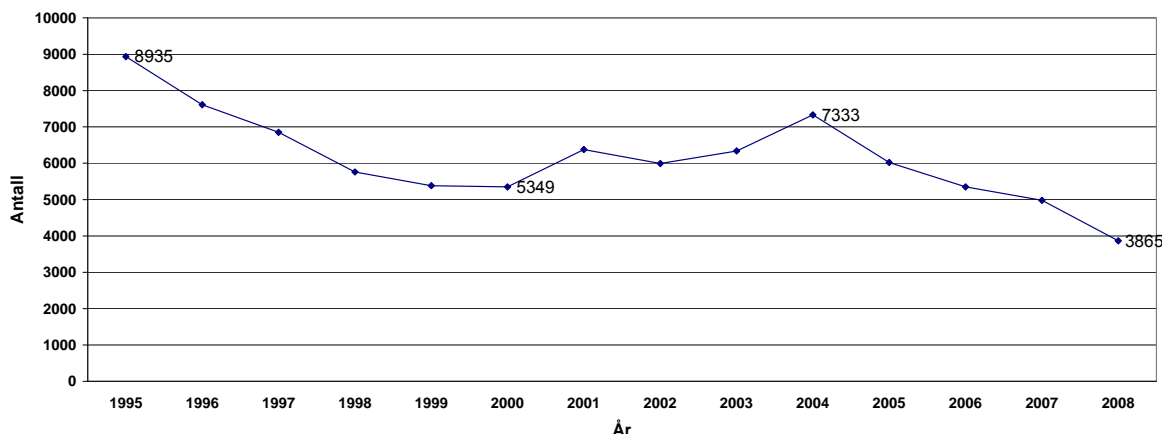


Absolutte tall over innkomne klagesaker i 2008 ved de enkelte embetene framgår av tabell 1 i vedlegget.

### 3. Behandlede klagesaker

Innledningsvis gis en oversikt over antall behandlede klagesaker tilbake fra 1995, som var første året dataene hadde en forsvarlig kvalitet.

**Figur 3**  
Antall klagesaker etter sosialtjenesteloven behandlet av fylkesmennene i perioden 1995 - 2008

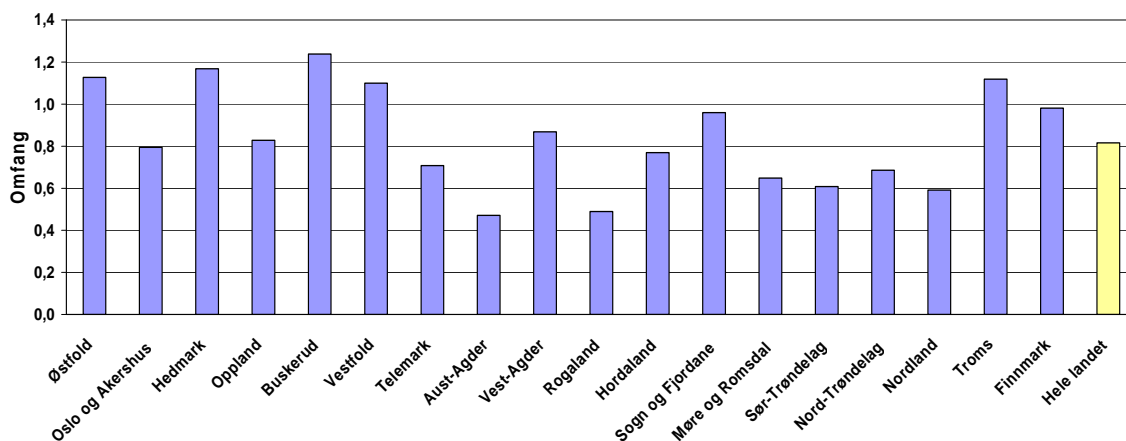


Absolutte tall for behandlede klagesaker i 2008 framgår av tabell 1 og 2.4 i vedlegget.

Over tid vil antall behandlede saker bli styrt av antall innkomne saker. I et enkelt år kan det likevel være betydelig forskjell mellom innkomne og behandlede saker. Mens antall innkomne saker primært avhenger av forhold utenfor fylkesmannsembetene, påvirkes antall behandlede saker også sterkt av produksjonen hos fylkesmennene. I 2008 ble det behandlet 3865 saker, som er 1115 færre enn i 2007, og 130 færre enn det kom inn. Nedgangen i antall behandlede saker fra 2004 til 2008 har vært på 47 prosent, som kan tilsa en nær halvering av ressursinnsats på dette klagesaksområdet.

Som for innkomne saker, er det nedenfor en framstilling av omfanget behandlede klagesaker ved hvert embete per 1000 innbyggere.

**Figur 4**  
Klagesaker etter sosialtjenesteloven behandlet av fylkesmennene i 2008 per 1000 innbyggere



Fylkesmannen i Buskerud og Fylkesmannen i Hedmark behandlet flest saker per 1000 innbyggere, Fylkesmannen i Aust-Agder og Fylkesmannen i Rogaland behandlet færrest.

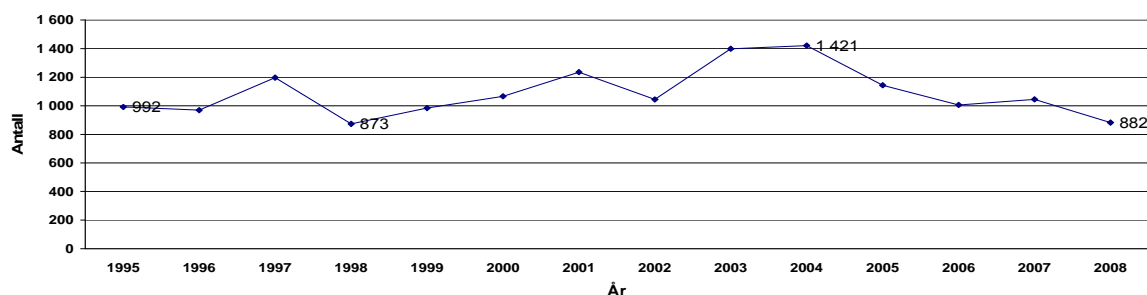
### 3.1 Bestemmelsene i kapittel 4 (sosiale tjenester)

#### Oversikt

I 2008 behandlet fylkesmennene totalt 882 (2007:1045<sup>3</sup>) saker etter kapittel 4 i sosialtjenesteloven, en nedgang på 16 prosent fra 2007. Noe av forklaringen er at mens fylkesmennene i 2007 behandlet flere saker enn det kom inn, har de i 2008 behandlet færre. Det er likevel bemerkelsesverdig at det er så få klager ut fra det store antall personer som mottar sosiale tjenester, og da særlig praktisk bistand.

I figur 5 framstilles utviklingen av antall saker etter kapittel 4 i tidsforløpet fra 1995.

Figur 5  
Antall klagesaker etter kapittel 4 i sosialtjenesteloven behandlet av fylkesmennene i perioden 1995 - 2008



Tallmateriale – se tabell 2.1 i vedlegget.

#### Praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse

I 2008 behandlet fylkesmennene 271 (292) klagesaker om praktisk bistand og opplæring (sotjl. § 4-2a), en nedgang på syv prosent fra året før. Dette er saker som særlig omhandler tilståelse eller utmåling av det som tradisjonelt betegnes som hjemmehjelp. I bestemmelsen inngår også klager om *brukerstyrt personlig assistanse* (BPA). 106 (124) av sakene gjaldt slik assistanse. BPA kom inn i loven i 2000. Gjennom rundskriv I-15/2005 ble ordningen utvidet til også å omfatte personer som ikke kan ivareta brukerstyringen selv. Fra 2006 til 2007 vokste behandlede klagesaker betydelig, fra 75 til 124. I 2008 har tallet gått ned. Statens helsetilsyn har utarbeidet en rapport om tilsynsmessige utfordringer ved brukerstyrt personlig assistanse, som vil bli publisert i Helsetilsynets internrapportserie (4/2009).

#### Avlastning

Det ble behandlet 120 (150) saker om avlastning, jf. sotjl. § 4-2b, en nedgang på 20 prosent. Avlastningstiltak er aktuelt for alle som har tyngende omsorgsarbeid, og gjelder dermed både personer med omsorgsplikt for barn og personer som er frivillige omsorgsytere (ektefeller, samboere o.a.). Avlastning er en tjeneste som primært rettes mot omsorgsyteren, i motsetning til korttidsopphold i institusjon, som er rettet mot den pleie- og omsorgstrengende. Avlastning skal være gratis.

#### Støttekontakt

132 (161) av klagesakene gjaldt støttekontakt, jf. sotjl. § 4-2c, en nedgang på 18 prosent fra 2007. Støttekontakt kan både ytes til barn og voksne for å gi en meningsfull fritid. Ofte ytes slik tjeneste til utviklingshemmede og funksjonshemmede, men det er ikke data om hva klagen omfatter og hvem de gjelder.

<sup>3</sup> Tall i parentes viser gjennomgående data fra 2007.

### **Plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester**

Fylkesmennene behandlet 25 (22) saker etter sotjl. § 4-2d. Dette kan gjelde plass i institusjoner eller boliger med heldøgns omsorgstjenester. De fleste klagesakene etter denne bestemmelsen har handlet om opphold i institusjoner for rusavhengige. Etter rusreformen omhandler bestemmelsen kun institusjoner for rusavhengige utenfor spesialisthelsetjenesten. I tillegg gjelder bestemmelsen boliger med heldøgns omsorgstjenester, som kan være aldershjem, barneboliger, private forpleiningssteder eller andre former for private boliger med heldøgns omsorgstjenester.

### **Omsorgslønn**

Fylkesmennene behandlet 314 (400) saker om omsorgslønn, jf. sotjl. § 4-2e, en nedgang på 22 prosent fra 2007. Dette er den enkeltbestemmelsen i kapittel 4 som har flest klagesaker. I de foregående årene har det vært en jevn vekst av slike klagesaker. Om veksten nå har stoppet, eller om nedgangen i 2008 kun skyldes redusert behandling i embetene, forteller ikke rapporteringen.

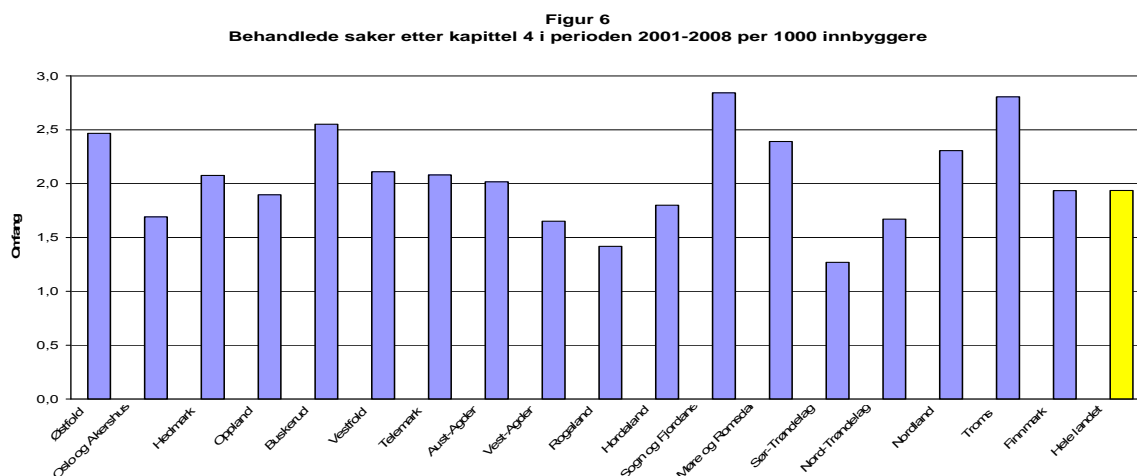
Statens helsetilsyn arbeider med en kunnskapsoppsummering av omsorgslønnsordningen, som vil foreligge om kort tid.

### **Andre bestemmelser etter kapittel 4**

I tillegg til klager som gjelder tjenester nevnt i § 4-2a-e, kan det være andre klager etter kapittel 4. Eksempler på slike klager er krav om individuell plan (§ 4-3a), krav om vedtak om tiltak for å lette omsorgsbyrden til pårørende ved særlig tyngende omsorgsarbeid (§ 4-4) og midlertidig husvære (§ 4-5). Totalt er det registrert 20 (20) klagesaker etter andre bestemmelser. Åtte embeter har registrert slike klager. Sakene er ikke fordelt på sakstyper.

### **Omfang av saker behandlet etter kapittel 4 hos fylkesmennene**

Det er stor variasjon mellom embetene i antall behandlede klagesaker etter kapittel 4 ett enkelt år. Det kan for eksempel skyldes mange saker om redusert praktisk bistand i én kommune, som var tilfelle i Sogn og Fjordane i 2008. For å justere for slike spesielle forhold, bygger sammenligningen i figur 6 på saker fra en lengre periode.



Figur 6 viser at fylkesmennene i Sogn og Fjordane og Troms har hatt størst omfang behandlede saker etter kapittel 4 i perioden 2001-2008. De har behandlet omtrent dobbelt så mange saker per 1000 innbyggere som Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Fylkesmannen i Rogaland, som er embetene som har behandlet færrest.

Tallmateriale for 2008 – se tabell 2.1 i vedlegget.

#### 4.2 Bestemmelsene i kapittel 5 (økonomisk stønad)

I 2008 behandlet fylkesmennene 2809 saker etter kapittel 5. I 2007 var antallet 3726, slik at nedgangen fra 2007 til 2008 er på 25 prosent.

Sakene etter kapittel 5 utgjør 73 prosent av det totale antallet klagesaker etter sosialtjenesteloven, en prosentandel som har holdt seg relativt stabil de siste årene.

Alle saker etter kapittel 5 handler om økonomisk stønad. Paragraf 5-1 omfatter stønad til livsopphold. I særlige tilfeller kan sosialtjenesten ha plikt til å yte stønad etter § 5-2. Det har vist seg vanskelig å skille sakstypene innen § 5-1, og mellom §§ 5-1 og 5-2. Klagene er ofte uttrykk for et overordnet ønske om å få mer økonomisk støtte, selv når de gjelder mer spesifikke tema. I 2008 ble det totalt behandlet 2600 (3495) saker etter §§ 5-1 og/eller 5-2.

Paragraf 5-3 har en bestemmelse om at sosialtjenesten kan stille vilkår for tildeling av økonomisk stønad. Samlet ble det i 2008 behandlet 26 (26) saker der klagetemaet var innholdet i vilkåret og/eller at den økonomiske stønaden ble redusert fordi vilkåret angivelig ikke var oppfylt.

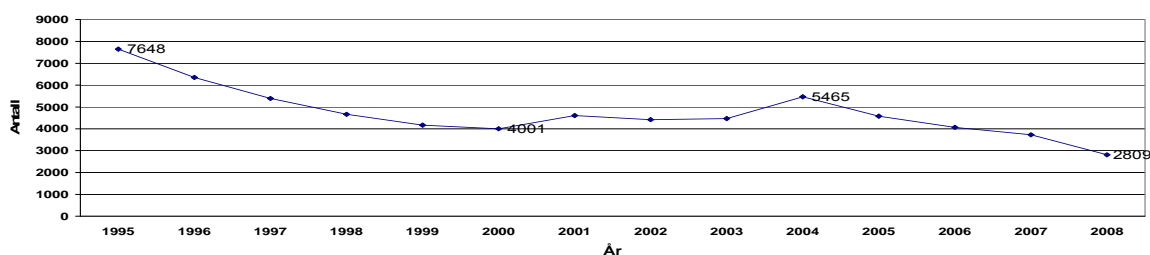
Økonomisk stønad kan etter § 5-4 gis som bidrag, lån, garanti for lån, eller varer og tjenester. I materialet kan det derfor være alt fra klager på lånebetingelser til klager på at økonomisk stønad i akuttsituasjoner er tilstått som varer og tjenester / rekvisisjoner. Det ble i 2008 behandlet 19 (22) slike klagesaker.

Sosialtjenesten utbetaler stønad i påvente av avgjørelser på søknad om trygdeytelser, og kan etter sotjl. § 5-9 på visse vilkår ta refusjon i etterbetalt trygd. Det ble behandlet 85 (100) slike klagesaker.

Det er også en egen rubrikk i skjemaet for klager etter andre bestemmelser i kapittel 5. Det kan gjelde klager etter §§ 5-5, 5-6 eller 5-8. Samlet var det 79 (83) slike saker, hvorav 72 behandlet av Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Ifølge opplysninger fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus gjelder de 72 både saker etter forvaltningsloven §§ 34 – 36 og saker etter sosialtjenesteloven §§ 10-1, 10-3 og 1-2. Ifølge registreringskjemaet skal de første sakene ikke med, de andre er ment registrert under "Andre" i Andre bestemmelser i sosialtjenesteloven (se nedenfor). I så fall var det kun syv saker etter andre bestemmelser i kapittel 5.

Nedenfor vises utviklingen av antall saker etter kapittel 5 – økonomisk stønad, fra 1995 og fram til 2008. Fra 2004 har det årlig vært relativt stor nedgang i antall behandlede klagesaker etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven, fra 5465 i 2004 til 2809 i 2008.

Figur 7  
Antall klagesaker etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven behandlet av fylkesmennene i perioden 1995 - 2008

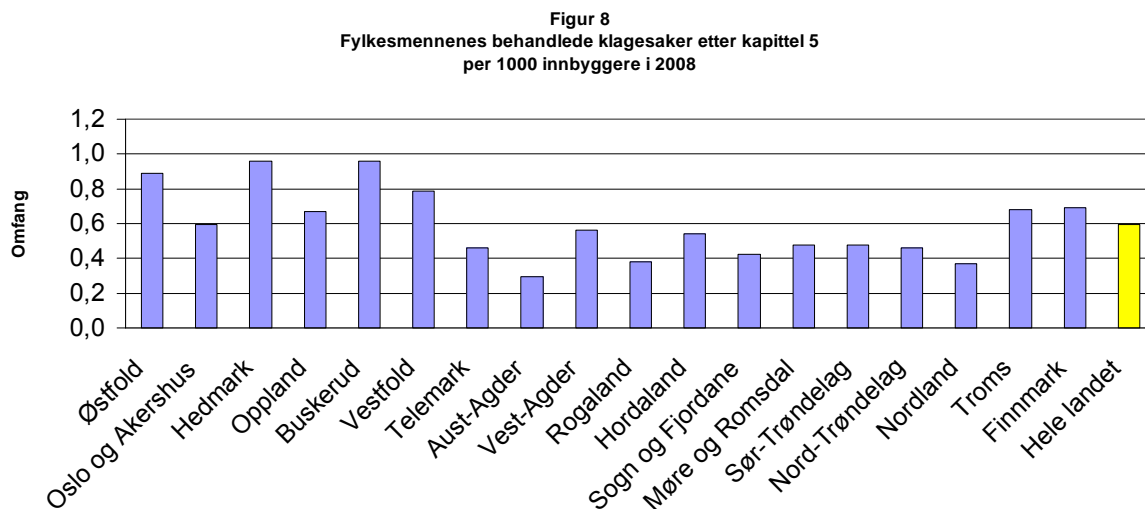


Tallmateriale – se tabell 2.2 i vedlegget.



### Omfang saker behandlet etter kapittel 5 hos fylkesmennene

Omfanget klagesaker behandlet etter kapittel 5 ett enkelt år er så vidt stort at det ikke blir så mange tilfeldige utslag ved sammenligning mellom embetene som tilfelle er for saker etter kapittel 4. I figur 8 viser vi derfor fordelingen mellom embetene i 2008.



Oversikten viser at i 2008 var det Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Buskerud og Fylkesmannen i Østfold som hadde flest behandlede klagesaker etter kapittel 5 per 1000 innbyggere. I perioden 2001-2007 var det Fylkesmannen i Østfold, Fylkesmannen i Troms og Fylkesmannen i Finnmark som hadde størst omfang behandlede saker. Fylkesmannen i Aust-Agder behandlet færrest saker per 1000 innbyggere i 2008, fulgt av Fylkesmannen i Nordland og Fylkesmannen i Rogaland. I perioden 2001-2007 var det Fylkesmannen i Aust-Agder, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og Fylkesmannen i Møre og Romsdal som behandlet færrest saker per 1000 innbyggere.

### 4.3 Behandlede saker etter andre bestemmelser i sosialtjenesteloven

Rapporteringskjemaet har tre rubrikker for saker etter andre bestemmelser i sosialtjenesteloven. Paragrafene 6-1 og 11-2 har egne rubrikker, i tillegg er det en saml rubrikk for de andre sakene.

#### Hjelpetiltak overfor rusmiddelmissbrukere etter § 6-1

Sosialtjenesteloven kapittel 6 regulerer særlige tiltak overfor rusmiddelmissbrukere. Paragraf 6-1 omhandler hjelpetiltak. Bestemmelsen må sees i sammenheng med tiltak regulert i kapittel 4. Mens kapittel 4 kan gjelde hjelpebehov som har oppstått blant annet som følge av et rusmiddelmissbruk, inneholder kapittel 6 hjelpetiltak rettet mot selve misbruket. Av rapporteringen framgår ikke hvor mange saker etter kapittel 4 som gjelder rusmiddelmissbrukere, hvordan kommunene og fylkesmennene skiller saker mellom §§ 4-2 og 6-1 for denne gruppen, og hva sakene etter § 6-1 primært handler om. Muligens gjelder disse sakene hjelpetiltak i forbindelse med legemiddelassistert rehabilitering (LAR) og dekning av opphold i private institusjoner for rusmiddelmissbrukere, jf. § 4-2d.

I 2008 ble det behandlet 44 (50) saker etter § 6-1.

### **Vederlag fra den som mottar ytelse, § 11-2**

Paragraf 11-2 handler om vederlag for tjenester både i og utenfor institusjon. Det er to relevante forskrifter. Den ene er forskrift om vederlag utenfor institusjon, den andre gjelder vederlag for opphold i institusjon. Forskriftene er hjemlet i kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven, og Fylkesmannen har vært klageinstans fra forskriftene ble gjort gjeldende. Bare klager etter sotjl. § 11-2 skal rapporteres til Statens helsetilsyn, ikke klager etter kommunehelsetjenesteloven. Det har vist seg vanskelig å luke ut de sistnevnte sakene fordi fylkesmennene har behandlet disse av det samme personellet som behandler saker etter sosialtjenesteloven. Men de siste årene har det vært en markert nedgang i slike saker. (Se likevel under ”Andre saker” nedenfor).

I 2008 ble det registrert 20 (32) saker behandlet etter § 11-2, innrapportert fra syv embeter.

### **Andre saker**

I rapporteringsskjemaet er det en sekkerubrikk for saker som ikke kan registreres andre steder. Det kan være saker etter § 10-1 (oppholdskommunenes ansvar), saker om utenlandske statsborgeres rett til sosialhjelp, jf. kap. 1 i forskrift til sosialtjenesteloven, og saker etter kapittel 5A (kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad). Samlet ble det i 2008 behandlet 110 (127) slike saker, hvorav 64 av Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Fylkesmannen i Oslo og Akershus opplyser i forbindelse med rapporteringen at dette er vederlagssaker. Ut fra registreringsskjemaet skulle de ikke vært medregnet dersom det gjelder vederlag for opphold i sykehjem etter kommunehelsetjenesteloven.

I 2008 ble det totalt registrert 174 (209) klagesaker etter andre bestemmelser i sosialtjenesteloven enn kapittel 4 og 5. Da er saker etter §§ 6-1, 11-2 og de som er samlet under ”Andre saker” slått sammen. Dersom de 64 vederlagssakene fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus holdes utenfor blir summen 110.

*Tallmateriale – se tabell 2.3 i vedlegget.*

## **5. Utfall av Fylkesmannens behandling av klagesakene**

Under dette kapitlet beskrives hva som blir utfallet av klagebehandlingen. Ifølge forvaltningsloven § 34 første ledd er hovedregelen at en sak skal avvises dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger. Avvisning er dermed en konklusjon forut for behandlingen. Praksis i den tiden registreringen har foregått har likevel vært at avviste saker er registrert som et utfall av klagebehandlingen. Tas saken under realitetsbehandling *kan* Fylkesmannen treffe nytt vedtak, dvs. å endre eller stadfeste kommunens vedtak, eller Fylkesmannen kan oppheve vedtaket og sende saken tilbake til helt eller delvis ny behandling. I ”Veileder i behandling av klagesaker etter sosialtjenesteloven kap. 4”, godkjent 2. juni 2008<sup>4</sup>, er det brukt betegnelsene endring, stadfesting og oppheving. I denne rapporten har vi valgt å bruke betegnelsene i veilederen, selv om de avviker noe fra betegnelsene i registreringsskjemaet<sup>5</sup>.

---

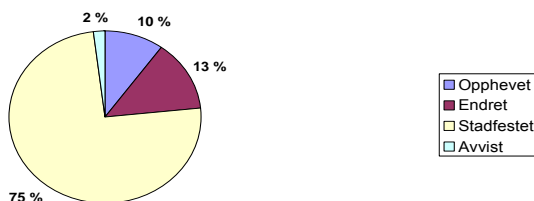
<sup>4</sup> Internserien 8/2008, Statens helsetilsyn.

<sup>5</sup> Registreringsskjemaet opererer med utfallene: *omgjøring, oppheving, stadfesting og avvisning*. I skjemaet for 2009 brukes begrepet *endring* i stedet for *omgjøring*. I ”Systematisk sammenligning av fylkesmennene” (Sysam), brukes betegnelsen ”medhold”. At Fylkesmannen endrer et vedtak innebærer at klager får medhold (helt eller delvis). Når et vedtak oppheves og saken sendes tilbake til ny behandling kan det sies at klager får prosessuelt medhold ved at Fylkesmannen framholder at noe er feil. Men det er ikke gitt at kommunen gjennom ny behandling kommer til endret resultat og at klager får materielt medhold.

Ved å se på utfall av det totale antall klagesaker fylkesmennene behandlet i 2008 går det fram at 75 % (73 %), eller  $\frac{3}{4}$  av de kommunale vedtakene ble stadfestet. 13 % (14 %) av vedtakene ble endret, 10 % (11 %) av vedtakene ble opphevet og sakene sendt tilbake til kommunen til ny behandling, og 2 % (2 %) av sakene ble avvist.

Prosentfordelingen framgår av figur 9 nedenfor, tallmaterialet av tabell 3 i vedlegget.

**Figur 9**  
Utfall av fylkesmennenes behandling av klagesaker etter sosialtjenesteloven i 2008

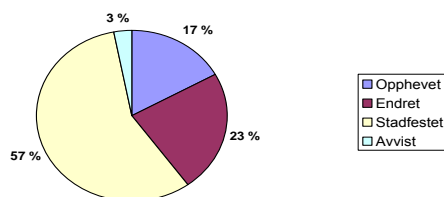


#### Utfall av klagesakene etter kapittel 4

Statens helsetilsyn har i veilederen for behandling av klagesakene etter kapittel 4, forutsatt at fylkesmennene så langt som mulig skal foreta en realitetsbehandling, framfor å oppheve vedtak og sende sakene tilbake til ny behandling i kommunene. Da veilederen først trådte i kraft sommeren 2008, har den hatt betydning for en begrenset del av de behandlede klagesakene i 2008. Det er likevel interessant å se om andelen opphevede vedtak har gått ned og andelen endrede vedtak opp, for saker behandlet etter kapittel 4.

Totalt ble det behandlet 882 (1045) klagesaker etter kapittel 4 i sosialtjenesteloven. 24 (38) av sakene ble avvist, eller 3 % (4 %). 154 (200) vedtak ble opphevet og sakene sendt tilbake til ny behandling, dvs. 17 % (19 %). 199 (229) vedtak ble endret, som utgjør 23 % (22 %), og 505 (578) av vedtakene, eller 57 % (55 %) ble stadfestet. I figur 10 er det en grafisk framstilling av prosentfordelingen.

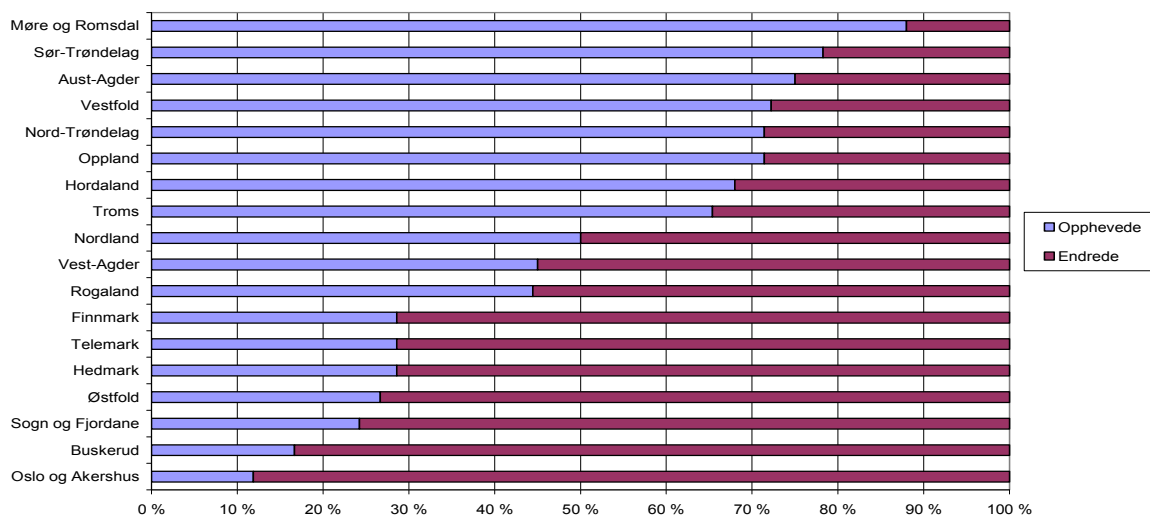
**Figur 10**  
Utfall av Fylkesmannens behandling av klagesaker etter kapittel 4 i sosialtjenesteloven i 2008



At andelen opphevede vedtak har sunket fra 19 til 17 prosent, og andelen endrede vedtak har økt fra 22 til 23 prosent fra 2007 til 2008, kan indikere at signalene i veilederen er vektlagt ved behandlingen av sakene siste halvår. Men forskjellene mellom andelene i 2007 og 2008 er så vidt små at det mer avtegnes en mulig tendens enn en tydelig endret praksis. En rekke andre faktorer enn fylkesmennenes policy virker inn på fordelingen mellom stadfestede, opphevede, endrede og avviste saker/vedtak, og påvirker forholdet mellom opphevede og endrede.

For å rette oppmerksomhet mot fylkesmennenes praksis med å oppheve og endre vedtak etter kapittel 4, er det nedenfor foretatt en fordeling mellom opphevede og endrede vedtak ved alle embetene i 2008. I enkelte embeter er det svært få saker. Presentasjonen nedenfor må derfor tolkes med forsiktighet. Som nevnt foran kan det være flere årsaker til at embeter har opphevet langt flere vedtak enn de har endret. Antallene framgår av pkt. 3 i vedlegget.

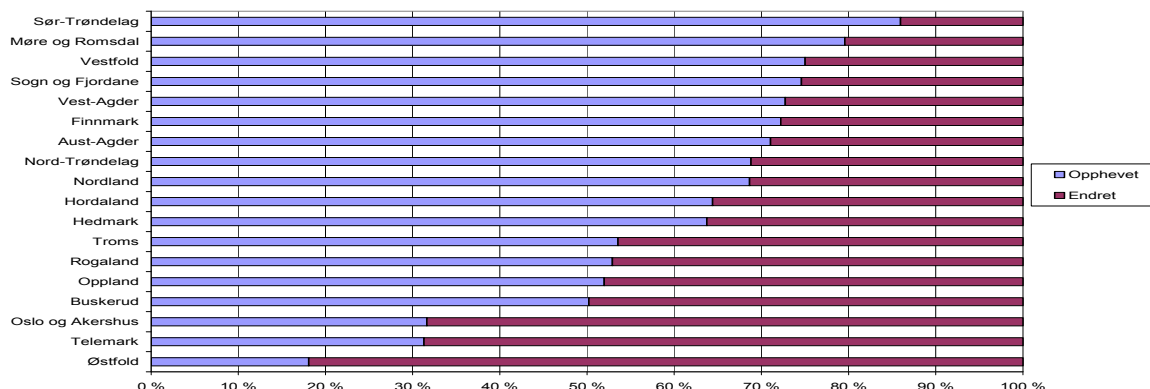
**Figur 11**  
 Andelen opphevede og endrede vedtak etter kapittel 4 i 2008



I 2008 var det Fylkesmannen i Oslo og Akershus som i størst grad endret vedtak framfor å oppheve og sende sakene tilbake til kommunene til ny behandling. 88 prosent av vedtakene som ble opphevet eller endret, ble av Fylkesmannen i Oslo og Akershus endret. I andre ender av skalaen finner vi Fylkesmannen i Møre og Romsdal, som endret 12 prosent av de vedtakene etter kapittel 4 som i 2008 enten ble opphevet eller endret.

Da fordelingen ett enkelt år kan være nokså tilfeldig, har vi i figur 12 valgt å vise fordelingen for perioden 2001-2007, slik at fordelingen i 2008 kan sees mot dette bakteppet.

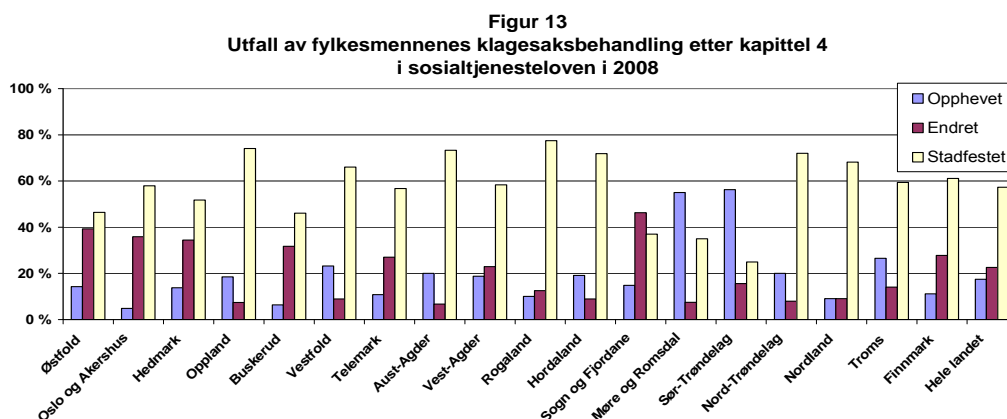
**Figur 12**  
 Andelen opphevede og endrede vedtak etter kapittel 4 i perioden 2001-2007



Som framholdt foran kan det være en rekke årsaker til variasjonen mellom embetene i utfall av klagebehandlingen. Forskjellene mellom enkelte embeter er likevel så iøynefallende at det er vanskelig å forstå dem utelukkende som ulikhet i type saker. Med stor sannsynlighet handler det også om ulik behandling.

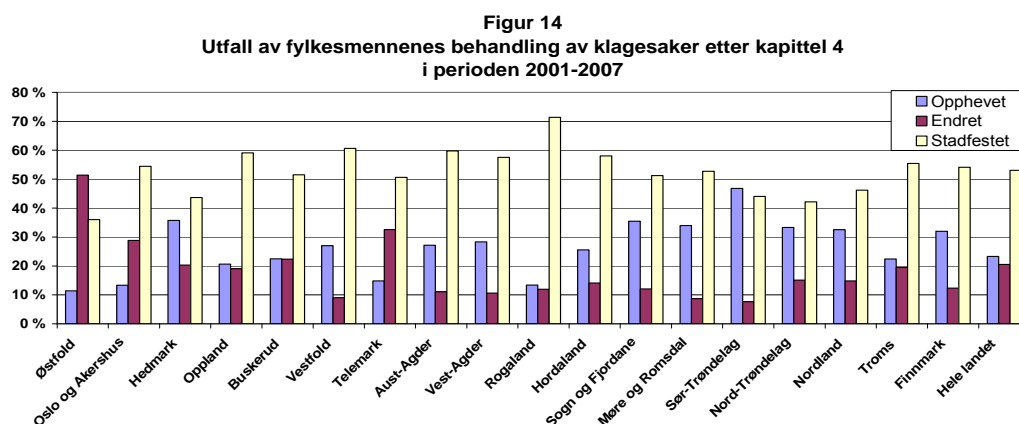
I 2008 var det som nevnt Fylkesmannen i Oslo og Akershus som endret størst andel. I perioden 2001-2007 var det Fylkesmannen i Østfold, fulgt av Fylkesmannen i Telemark og Fylkesmannen i Oslo og Akershus som endret størst andel. Fylkesmannen i Møre og Romsdal og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag opphevet størst andel vedtak både i 2008 og i perioden 2001-2007.

Ovenfor har vi sett på forholdet mellom opphevede og endrede vedtak. Nedenfor skal vi se nærmere på utfallet av behandlingen av klagesakene etter kapittel 4 mer generelt. Figur 13 viser fordelingen mellom opphevede, endrede og stadfestede vedtak. Da andelen avviste saker kun utgjør tre prosent av sakene, er disse holdt utenfor. Dessuten er avvisning, som framholdt foran, ikke et utfall av klagebehandling, men en avgjørelse forut for behandling.



Oversikten viser at det er Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Fylkesmannen i Møre og Romsdal som opphevet den største andelen vedtak av den totale mengden klagesaker etter kapittel 4, henholdsvis 56 og 55 prosent. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og Fylkesmannen i Østfold endret størst andel, henholdsvis 46 og 39 prosent. Når det gjaldt stadfestelser var det Fylkesmannen i Rogaland og Fylkesmannen i Oppland som stadfestet den største andelen, med 78 og 74 prosent.

Da få avgjørelser kan gjøre store utslag i materialet, har vi også her valgt å vise tilsvarende oversikt over utfall i perioden 2001-2007.



Figur 14 viser at Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har opphevet størst andel, 47 prosent, Fylkesmannen i Østfold endret størst andel, 51 prosent, og Fylkesmannen i Rogaland

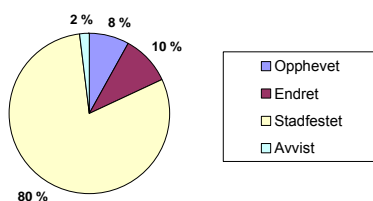
stadfestet størst andel, 71 %. Det viser at situasjonen i 2008 i liten grad avvek fra fordelingen tidligere år.

Når vi her har valgt å vie utfall av vedtak etter kapittel 4 i sosialtjenesteloven relativt stor oppmerksomhet, skyldes det at den nye veilederen legger stor vekt på at Fylkesmannen om nødvendig skal innhente tilleggsdokumentasjon for å sluttbehandle, framfor å oppheve vedtak og sende sakene tilbake til kommunen til ny behandling. Hva slags saker som kommer til klagebehandling, og hvor mange, har Fylkesmannen liten styring over. Derimot har Fylkesmannen stor innvirkning på utfallet av behandlingen. Formålet med veilederen er å få en god og riktig saksbehandling av klagen. I seg selv gir det ikke indikasjoner om utfall. Men for det enkelte embete kan oversikt over utfall være et hjelpemiddel i arbeidet med å sikre forsvarlig saksbehandling.

#### Utfall av klagesakene etter kapittel 5

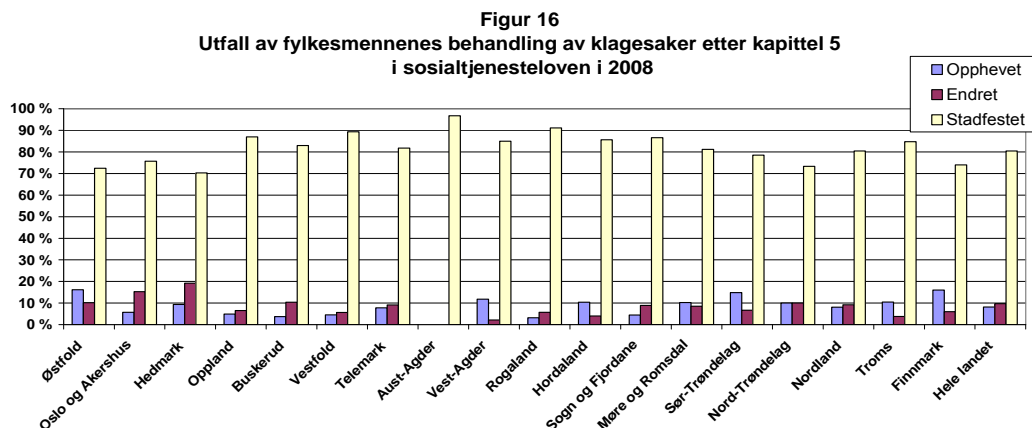
Det ble behandlet 2809 (3726) klagesaker etter bestemmelsene i sotjl. kapittel 5. Utfallet av behandlingen framgår av figur 15.

Figur 15  
Utfall av fylkesmennenes behandling av klagesaker etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven i 2008



2260 (2903), dvs. 80 % (78 %), av sakene etter sotjl. kapittel 5 ble stadfestet i 2008. Andelen har vært svakt stigende de siste årene og er langt høyere enn for kapittel 4-saker. Samlet ble 229 (348) av vedtakene, dvs. 8 % (9 %), opphevet og sakene tilbakesendt til kommunen til ny behandling. 272 (426) vedtak, eller 10 % (11 %), ble endret. 48 (49) saker ble avvist, dvs. 2 %.

Figur 16 viser andelen opphevede, endrede og stadfestede vedtak etter kapittel 5 i 2008.



Figur 16 viser tydelig at klagesaker etter kapittel 5 i vesentlig grad blir stadfestet. Umiddelbart gir det inntrykk av at kommunene på dette området utfører rettsriktige avgjørelser. Det var likevel 501 vedtak som enten ble opphevet eller endret i 2008, og for de som klaget kan disse avgjørelsene få stor betydning. Figuren viser at det varierer fra 97 % *stadfestede* vedtak hos Fylkesmannen i Aust-Agder til 70 % hos Fylkesmannen i Hedmark. Fylkesmannen i Aust-Agder avviste én sak, stadfestet 30 vedtak, og opphevet eller endret ingen. Fylkesmannen i Østfold og Fylkesmannen i Finnmark *opphevet* størst andel vedtak, 16 %. Fylkesmannen i Hedmark *endret* størst andel, 19 %.

Forskjellen mellom embetene i 2008 er vesentlig mindre for behandlingen av klager etter kapittel 5 (figur 16) enn for klager etter kapittel 4 (figur 13).

#### **Utfall av klagesakene etter andre bestemmelser**

Samlet er det 174 (209) saker som er behandlet etter andre bestemmelser enn kapittel 4 eller 5 i sosialtjenesteloven. Av disse ble 113 (134), eller 64 % (64 %) av vedtakene stadfestet. 17 (22) vedtak, eller 10 % (11 %), ble opphevet og sakene sendt tilbake til ny behandling, 34 (37) vedtak ble endret, dvs. 20 % (18 %), og 10 (16) saker, eller 6 % (7 %) ble avvist. Da det er relativt få og uensartede sakstyper er det ikke laget grafisk framstilling av utfall ved de enkelte embetene.

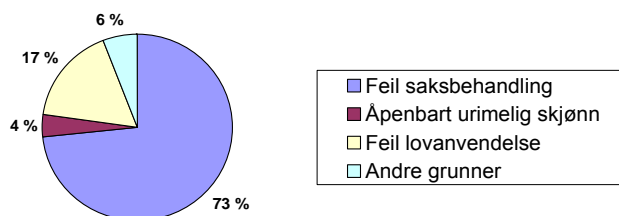
Tallmateriale, se tabell 3 i vedlegget.

## **6. Fylkesmannens begrunnelse for å oppheve vedtak og sende saker tilbake til kommunen til ny behandling**

I skjemaet som fylkesmennene bruker ved rapporteringen er det anført de samme fire grunnene både for å oppheve vedtak og for å endre dem. Det er 1) feil saksbehandling, 2) åpenbart urimelig skjønnsutøvelse, 3) feil lovanvendelse og 4) andre grunner. I veiledningen til rapporteringsskjemaet er det ikke gitt en definisjon av kategoriene, kun framholdt som eksempel på "andre grunner" at kommunen kan ha lagt feil faktum til grunn. Skillet mellom ulike kategorier er ikke presisert.

Den mest brukte begrunnelsen for å oppheve vedtak og sende saker tilbake til ny behandling er "feil saksbehandling", både for saker etter kapittel 4, kapittel 5 og andre bestemmelser. Begrunnelsene framgår av figur 17.

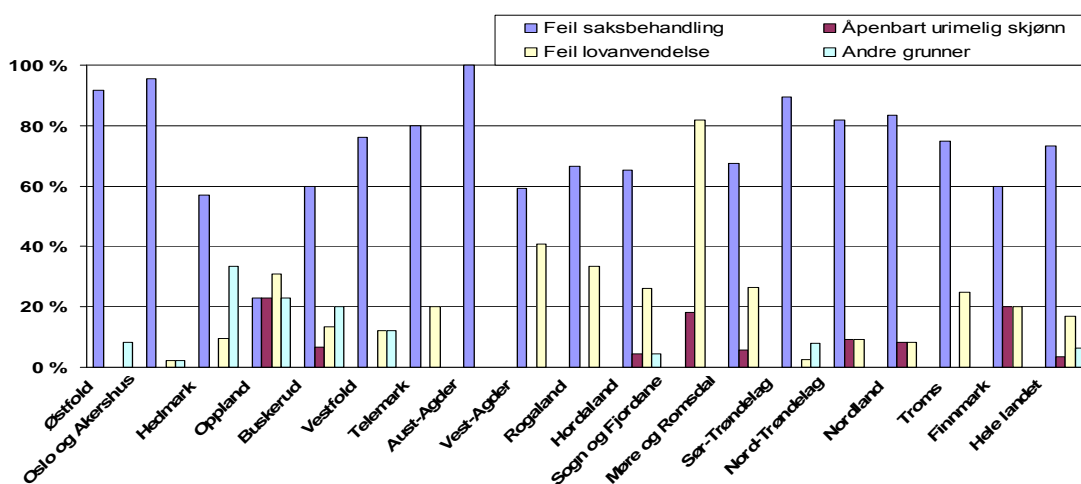
**Figur 17**  
Fylkesmennenes begrunnelse for å oppheve vedtak etter sosialtjenesteloven og sende sakene tilbake til kommunene til ny behandling i 2008



Omtrent  $\frac{3}{4}$  av vedtakene som ble opphevet er begrunnet med feil saksbehandling (73 %). Deretter følger feil lovanvendelse (17 %), andre grunner (6 %) og åpenbart urimelig skjønn (4 %). Av de 154 vedtakene etter kapittel 4 som ble opphevet, ble 110 (71 %) begrunnet med feil saksbehandling, 30 (19 %) med feil lovanvendelse, 7 (5 %) med åpenbart urimelig skjønn og 7 (5 %) med andre grunner. Når det gjaldt de 231 vedtakene som ble opphevet etter kapittel 5, ble 175 (76 %) begrunnet med feil saksbehandling, 31 (13 %) med feil lovanvendelse, 18 (8 %) med andre grunner, og 7 (3 %) med åpenbart urimelig skjønn.

Fordelingen mellom embetene framgår av figur 18, og tabell 4 i vedlegget. Da tallmaterialet er lite, er framstillingen primært laget for at embetene selv skal kunne vurdere egen begrunnelsespraksis.

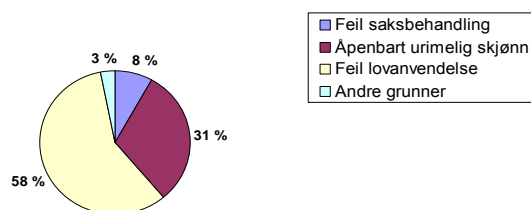
**Figur 18**  
Fylkesmennenes begrunnelser for å oppheve vedtak og sende saker tilbake til ny behandling i kommunene i 2008



## 7. Fylkesmannens begrunnelse for å endre vedtak

Endring av vedtak blir i stor grad gitt andre begrunnelser enn oppheving av vedtak. Det framgår av figur 19, og tabell 5 i vedlegget.

**Figur 19**  
Fylkesmennenes begrunnelse for å endre kommunens vedtak etter sosialtjenesteloven i 2008



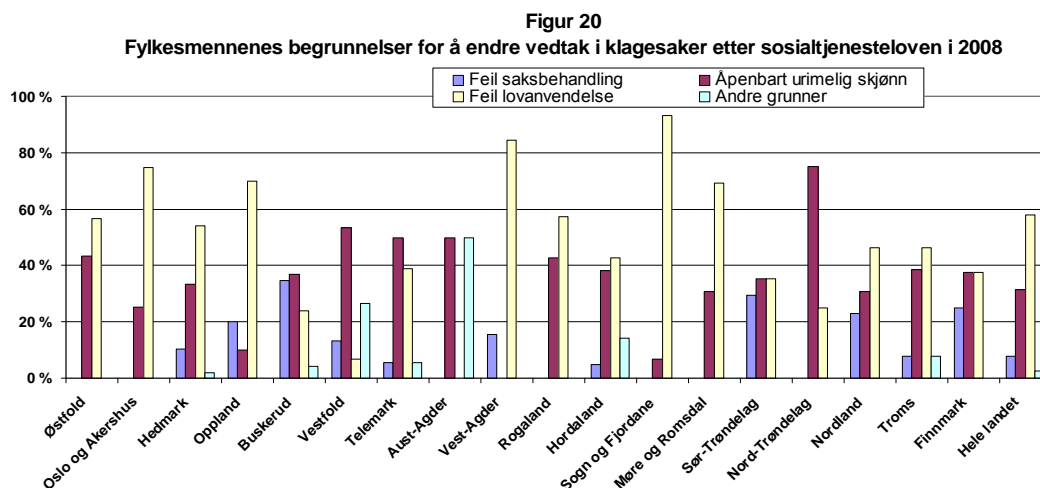
Hovedbegrunnelsen for å endre vedtak er feil lovanvendelse (58 %), fulgt av åpenbart urimelig skjønn (31 %), feil saksbehandling (8 %) og andre grunner (3 %). Det er en naturlig annen fordeling enn hva som er tilfelle for de opphevede vedtakene. Mens feil saksbehandling tilsier at fylkesmennene opphever vedtakene slik at kommunen kan gis muligheten til å rette saksbehandlingsfeilen (for å komme til et annet resultat), er det mer



nærliggende å endre vedtak hvor kommunen har foretatt en feil lovanvendelse eller utøvd et åpenbart urimelig skjønn.

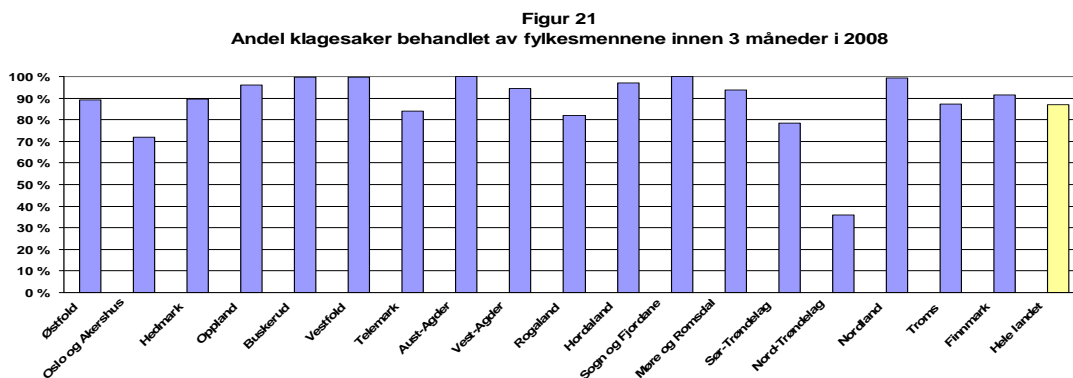
Ser vi nærmere på de 199 endrede vedtakene etter kapittel 4, ble 107 (54 %) begrunnet med feil lovanvendelse, 72 (36 %) med åpenbart urimelig skjønn, 15 (8 %) med feil saksbehandling og 5 (3 %) med andre grunner. For de 272 vedtakene som ble endret etter kapittel 5, ble 168 (62 %) begrunnet med feil lovanvendelse, 77 (28 %) med åpenbart urimelig skjønn, 22 (8 %) med feil saksbehandling, og 5 (2 %) med andre grunner. Det innebærer at det i 2008 er relativt liten forskjell i begrunnelsene mellom avgjørelser etter kapittel 4 og 5 for vedtak som ble endret. En tilsvarende fordeling finner vi også for de 34 endrede vedtakene etter andre bestemmelser i sosialtjenesteloven.

Ser vi på de enkelte embedtene, har det tradisjonelt vært store forskjeller. Det finner vi også for 2008. Dels kan det skyldes at materialet er lite, men det kan også skyldes ulik praksis. Fordelingen av endrede vedtak framgår av figur 20. Som for opphevede vedtak, er framstillingen ment som et hjelpemiddel for embedtene ved vurdering av begrunnelsene, ikke for å normere begrunnelser.



## 8. Behandlingstid for klagesaker hos Fylkesmannen

Med behandlingstid menes her tiden det tar hos Fylkesmannen fra en klagesak kommer inn til den er ferdig behandlet/avsluttet. I Statens helsetilsyns embetsoppdrag til fylkesmennene for 2008 står det at "90 prosent av klagesakene etter sosialtjenesteloven, som behandles og avsluttes i 2008, skal ha en saksbehandlingstid på 3 måneder eller mindre". Figur 21 viser andelen saker fylkesmennene har behandlet innen 3 måneder.

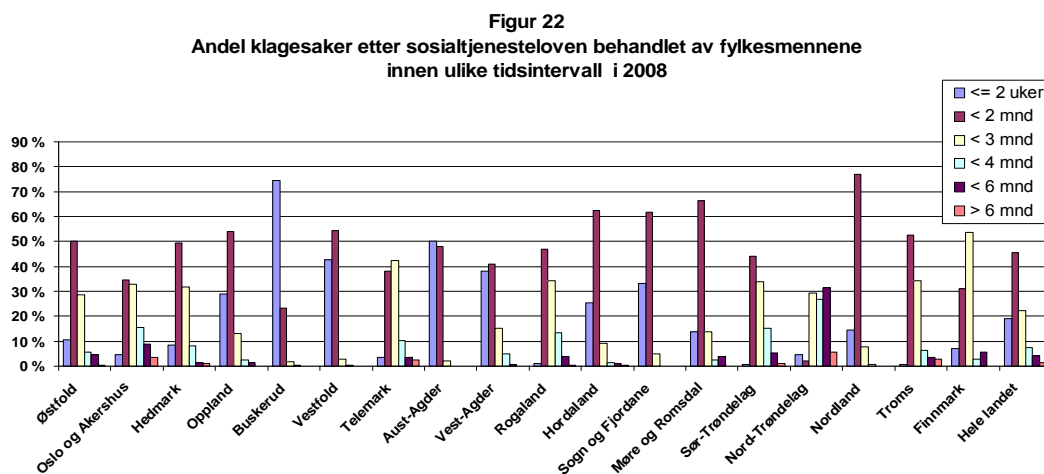


Elleve av fylkesmennene oppfylte kravet om å behandle minst 90 % av klagesakene innen tre måneder. Samlet var det 87 % (77 %) av klagesakene i 2008 som ble behandlet innen denne fristen. 509 (1131) av klagesakene hadde en behandlingstid over tre måneder, 50 (93) av disse hadde behandlingstid over seks måneder.

Flere av embetene behandlet nær 90 % av sakene innen tre måneder. For eksempel behandlet Fylkesmannen i Østfold 89 % og Fylkesmannen i Troms 87 % av sakene innen tre måneder. Kun tre embeter behandlet mindre enn 80 % av sakene innen tre måneder.

Registreringsskjemaet opererer med tidsintervall. For det første skaper skjemaet vansker ved at det ikke er like tidsintervall innen de ulike kategoriene. For det andre er det ikke gitt at klagenes fordeler seg jevnt på en skala innen hver periode. Enkelte embeter kan ha systemer for å ferdigbehandle saker rett før en frist.

Figur 22 viser fordelingen av behandlede klagesaker innen ulike tidsintervall. Statens helsetilsyn har kun stilt krav om at sakene skal behandles innen tre måneder. Fordelingen nedenfor er en oversikt ut fra den inndelingen som Sosial- og helsedepartementet innførte da registreringer startet, og som Statens helsetilsyn har videreført.



Oversikten viser at det er i tidsintervallet mellom to uker og to måneder hvor det ble behandlet flest saker. 45 % (40 %) av sakene ble behandlet i løpet av disse seks-syv ukene. 19 % (20 %) av sakene ble behandlet i intervallet mellom to og tre måneder (ca. 4 uker).

Fylkesmannen i Buskerud behandlet 75 % av sakene i 2008 innen to uker. Dette er en svært høy andel sett i lys av at Fylkesmannen i Buskerud var ett av embetene som fikk flest saker til behandling målt opp mot befolkningsgrunlaget.

Når det gjelder gjennomsnittlig tid fra klagesakene innregistreres til behandlingen er avsluttet viser vi til Sysam, et registreringssystem omhandlet innledningsvis i dette brevet.

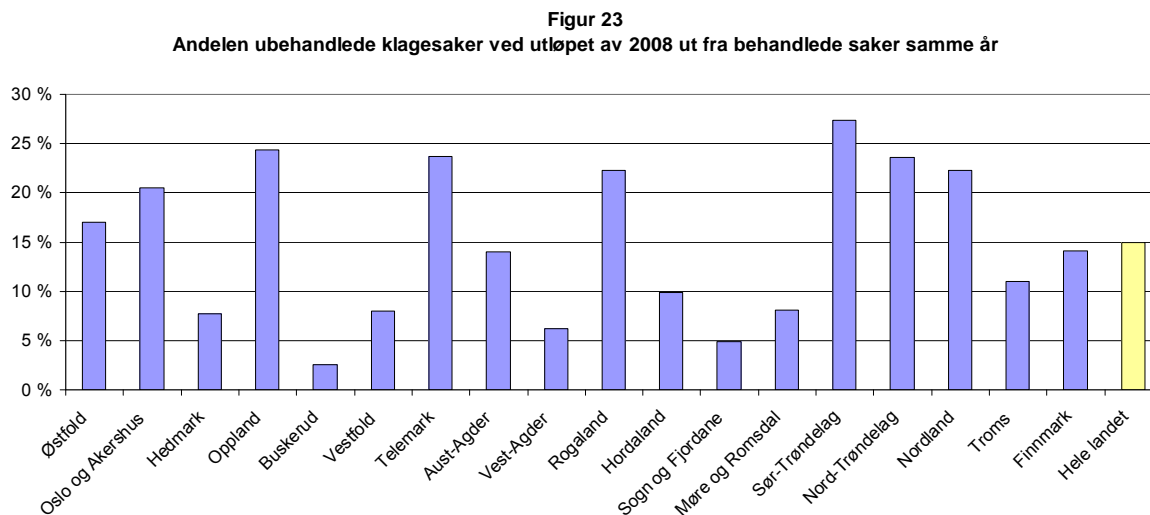
Tallmateriale – se tabell 6 i vedlegget.

## 9. Ubehandlede saker ved utgangen av 2008

Ved utgangen av 2008 var det registrert 579 (471) ubehandlede saker. Det er ikke helt samsvar mellom oppgitt restanse, 579, og en restanse bygd på restansen fra 2007 (471), pluss innkomne saker i 2008 (3995), minus behandlede saker i 2008 (3865), som tilsier en restanse på 601 saker. Forskjellen kan skyldes at en klage blir behandlet som flere saker, at

flere klager blir slått sammen til én sak, at klager blir trukket eller at det skjer feilregistreringer, for eksempel i overgangen mellom år.

Figur 23 viser en oversikt over klagesaksrestansen ved utgangen av 2008 ved hvert embete sett i lys av behandlede saker i løpet av 2008.



Samlet for fylkesmennene utgjorde restansen av klagesaker etter sosialtjenesteloven ved utgangen av 2008 15 % (9 %) av de behandlede sakene samme år. Restansen er målt mot behandlede saker for å vise at dersom embetene har samme produksjon av saker i 2009, som de gjennomsnittlig hadde i 2008, vil det ta tre måneder å behandle en restanse som utgjør 25 %. Kun Fylkesmannen i Sør-Trøndelag hadde en større restanse, 27 %. I tillegg hadde fylkesmennene i Oslo og Akershus, Oppland, Telemark, Rogaland, Nord-Trøndelag og Nordland en restansesituasjon som tilsier fare for at saker ikke klagebehandles innen tre måneder. Dette fordi antallet ubehandlede klagesaker ved inngangen til 2009 utgjorde mer enn 20 % av antallet som ble behandlet i 2008. Som nevnt foran er resultatkravet for klagesaksbehandlingen at minst 90 % av sakene skal behandles innen tre måneder.

*Absolutte tall om ubehandlede saker framgår av tabell 1 i vedlegget.*

## 10. Avsluttende betraktninger

Figurer og tabeller er deskriptive og må ikke leses som om de har et normerende budskap om at fylkesmennene bør ligge nær landsgjennomsnittet. Forhold ved sakene, forhold i kommunene, Fylkesmannens ulike kompetansetiltak rettet mot kommunene og andre faktorer, virker inn på hva slags saker som kommer til behandling. Statens helsetilsyn har ikke grunnlag for å mene hva som er ”riktig” utfall og begrunnelse på bakgrunn av foreliggende statistikk.

Et sentralt formål med dette brevet er å få fylkesmennene til å følge ”Veileder i behandling av klagesaker etter sosialtjenesteloven kapittel 4” ved behandling av klagesakene. Statens helsetilsyn vil følge fylkesmennenes bruk av veilederen, og ved gjennomgangen av statistikken for 2009 se om praksis er endret i tråd med føringene i veilederen. I tillegg ønsker vi gjennom dette brevet å sikre at klagebehandlingen styres slik at resultatmålet om at minst 90 prosent av sakene skal behandles innen tre måneder, blir nådd.

Som framholdt innledningsvis arbeider Statens helsetilsyn med sikte på å få til en ny registrering av klagesakene etter sosialtjenesteloven, men for 2009 vil nåværende registrering bli videreført. Registreringsskjemaet for 2009 ligger tilgjengelig på Losen. Det er tatt inn en ny rubrikk for klagesaker etter kapittel 5A i sosialtjenesteloven. For øvrig er det ikke gjort endringer.

Med hilsen

Gorm Are Grammeltvedt (etter fullmakt)  
avdelingsdirektør

Alf Sverre Johnson  
seniorrådgiver

Vedlegg: [Tabeller](#) [Figurer](#).

Kopi:

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Helsedirektoratet

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Saksbehandler: Alf Sverre Johnson, tlf. 21 52 99 72