

Klager på økonomisk stønad

HELSETILSYNET

tilsyn med sosial og helse

Rapport fra Helsetilsynet 6/2007
Klager på økonomisk stønad.
En analyse av fylkesmennenes klagesaksbehandling etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven
for årene 1995–2005.

Mars 2007

ISSN: 1503-4798 (elektronisk utgave)

Denne publikasjonen finnes på Helsetilsynets nettsted
www.helsetilsynet.no

Design: Gazette
Trykk og elektronisk versjon: Lobo Media 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

Innledning av Statens helsetilsyn

Denne rapporten er utarbeidet av Gruppe for inkluderende velferd (GIV) ved Høgskolen i Oslo, på oppdrag fra Statens helsetilsyn. Bakgrunnen er at Statens helsetilsyn har et ønske om å få mer kunnskap om og fra klagesaker etter sosialtjenesteloven.

Rapporten bygger på det materialet fylkesmennene årlig innrapporterer til sentrale myndigheter om klagesaksbehandlingen, og som fram til 2002 ble sammenstilt og oppsummert av departementet, senere av Statens helsetilsyn. Dette er første omfattende analyse av fylkesmennenes behandling av klagesaker, avgrenset til saker om økonomisk stønad. Materialet er vurdert i lys av Fylkesmannens rolle som rettssikringsinstans og inneholder en gjennomgang av antallet behandlede klagesaker, utfallet av behandlingen, begrunnelser for utfall, og behandlingstiden, som er tiden det tar fra Fylkesmannen mottar en klagesak til saken er ferdig behandlet. Dataene gjelder 1995–2005, er brutt ned på fylkene/fylkesmannsembetene og relatert til antallet mottakere av økonomisk stønad.

Statens helsetilsyn fikk 1. januar 2003 det overordnede ansvaret for tilsynet med sosialtjenesten, høsten samme år også overordnet ansvar for klager etter sosialtjenesteloven. Dette innebærer et faglig ansvar for utvikling av klagesaksbehandlingen, tilsvarende det Statens helsetilsyn har på helseområdet. I dette ligger at Statens helsetilsyn, når særlige forhold foreligger, kan omgjøre Fylkesmannens avgjørelser i klagesakene.

Klagesaker etter sosialtjenesteloven gjelder en rekke tjenester og ytelser. Denne rapporten er avgrenset til saker om økonomisk stønad. Slike saker blir vanligvis behandlet ved sosialkontorene, og ofte gitt betegnelsen

sosialhjelpssaker. I sosialtjenesteloven er de regulert i kapittel 5, kapittelet om økonomisk stønad. De omhandler den delen av sosialtjenesten som Statens helsetilsyn har minst kunnskap om. Det skyldes i hovedsak at tjenester og ytelser etter kapittel 5 ikke er underlagt tilsyn av Fylkesmannen, slik tilfellet er med de sosiale tjenestene etter kapittel 4, som praktisk bistand, avlastning, støttekontakt og omsorgslønn. En annen åpenbar forskjell mellom kapittel 4 og 5, er at kommunene har en plikt til internkontroll for oppgaver knyttet til de sosiale tjenestene i kapittel 4. En tilsvarende plikt gjelder ikke for oppgavene koblet til økonomisk stønad i kapittel 5.

Sosialkontoret er en kommunal arena der mange med omfattende behov for helse- og sosialtjenester søker hjelp. Rusavhengige, personer med psykiske lidelser, personer med alvorlige funksjonsnedsettelse, i store samlivskonflikter, eller som har mer akutte sosiale problemer, henvender seg til sosialkontoret. Den økonomiske sosialhjelpen kan således være både inngangen og supplementet til andre helse- og sosialtjenester. Sosialkontoret framstår derfor som et viktig veikryss for velferdstjenestene, og klagesakene som et mulig kikkehull inn mot tjenestene.

Klagesaker om økonomisk stønad kan handle om avslag, eller for lavt beløp til det som noe upresist kalles livsopphold. Det kan være mat, husholdningsartikler, husleie, strøm, renter og avdrag på boliglån, klær og sko. Det kan også handle om tannbehandling, medisiner, innbo, reiseutgifter, eller utgifter til barn, som barnehageopphold, fritidsutstyr eller aktiviteter. Felles for slike saker er at det er avslaget på, eller begrensningen av, de økonomiske tilskuddene til å

anskaffe varene eller tjenestene som er gjenstand for klage. Klagen kan også gjelde hjelpeformen, for eksempel at tilskudd er gitt som lån, at det er stilt vilkår til beløpet eller at det er tatt refusjon i etterbetalte trygdeytelser for allerede tilstått økonomisk stønad.

Statens helsetilsyn har flere grunner for å vie klagesaker om økonomisk stønad oppmerksomhet.

- Økonomisk stønad forvaltes på en kommunal arena som Statens helsetilsyn ønsker mer kunnskap om.
- Kommunens oppgaver med å utmåle og tildele økonomisk stønad er ikke underlagt plikt til internkontroll.
- Fylkesmannen har ikke noen rett eller plikt til å føre tilsyn med hvordan kommunen ivaretar oppgavene med økonomisk stønad.
- Klagesaker om økonomisk stønad utgjør $\frac{3}{4}$ av det totale antallet klagesaker etter sosialtjenesteloven.

Å vie klagesakene om økonomisk stønad oppmerksomhet, er også viktig i en tid der den kommunale forvaltningen som yter sosialhjelp, står over for betydelige endringer gjennom ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). Det kommunale ansvaret for økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven kobles sammen med statlig ansvar for arbeid og trygd. I mange kommuner innlemmes også andre oppgaver etter helse- og sosiallovgivningen i de nye arbeids- og velferdskontorene. Slike organisatoriske endringer medfører i seg selv en type sårbarhet. Når forvaltning av økonomiske ytelser også skal kobles sammen med vurdering og tildeling av kompliserte sosiale tjenester overfor personer som trenger omfattende og langvarig hjelp, oppstår ytterligere utfordringer og fare for svikt.

At Fylkesmannens tilsyn ikke omfatter kapittel 5 i sosialtjenesteloven - økonomisk stønad, gjør at Statens helsetilsyn er avhengig av andre kilder for å få kunnskap om hvordan kommunene utfører oppgavene med å forvalte den økonomiske sosialhjelpen. Dette gjør klagesakene spesielt interessante. Oppmerksomheten om klagesakene har to sentrale formål – å bedre klagesaksbehandlingen og få kunnskap om tjenestene, herunder sårbare områder og tjenestebehov. Denne rapporten retter seg mot behandlin-

gen av klagesakene. Hva skjer med de ca. 5000 klagesakene om økonomisk stønad som fylkesmennene får hvert år? Tilsynelatende et stort antall, men relativt lite sett i lys av antallet vedtak som blir fattet i kommunene. Departementet har tidligere anslått antallet klagesaker som blir oversendt Fylkesmannen til å utgjøre omtrent 1 % av det totale antallet vedtak etter sosialtjenesteloven, men eksakt antall finnes ikke.

Rapporten viser tydelige forskjeller mellom fylkesmennene, både når det gjelder det relative antallet saker, utfallet av behandlingen og begrunnelsene som blir brukt for at saker oppheves eller omgjøres. Dette kan skyldes fylkesvise forskjeller når det gjelder befolkningens oppfatninger og holdninger til det å klage, fylkesvise forskjeller når det gjelder kommunenes behandling av søknader og klager, eller forskjeller i fylkesmennenes registreringspraksis for klagesakene. Mer sannsynlig er det at fylkesmennene behandler sakene ulikt. Ulikhetene har vart over tid og tyder på ulik lovforklaring, forvaltningspraksis og skjønnsutøvelse.

På enkelte områder er forskjellene mellom fylkesmennene vanskelig å forklare. Kanskje er det spesielt bekymringsfullt at forskjellene som synliggjøres i rapporten, ifølge oppsummeringer Statens helsetilsyn de siste årene har gjort om klagesakene, er enda større for saker etter kapittel 4. Det gjelder særlig utfallet av klagebehandlingen.

Fylkesmennene har i lang tid selv etterspurt kompetansetiltak for å styrke og kvalitets sikre behandlingen av klagesakene. Statens helsetilsyn har iverksatt arbeid med å utvikle felles veileder for klagesaksbehandlingen, og tiltak for å få en bedre registrering og rapportering av klagesakene. Denne rapporten er et viktig bidrag i dette arbeidet. Den gir også et godt innblikk i Fylkesmannens rolle som klageinstans generelt og som ansvarlig for oppgaver et sosialtjenesteloven spesielt. Rapporten er derfor av stor interesse for fylkesmennene, Statens helsetilsyn og andre sentrale instanser med ansvar for klagebehandling og oppgaver etter sosialtjenesteloven. Rapporten bør også være av interesse for brukerorganisasjoner, kommuner og andre som er interessert i behandlingen av saker etter sosialtjenesteloven. Da rapporten har satt klagebehandlingen inn i en sammenheng som gir økt kunnskap om praktiseringen av loven og møtet mellom klageren og forvaltningen, bør den også være av interesse for utdanningsinstitusjoner.

Strategiplan 2007–2009 for Fylkesmannen, Helsetilsynet i fylket og Statens helsetilsyn, har som ett av sine satsingsområder å fremkaffe ny kunnskap om hvordan klagebehandling virker. Som overordnet myndighet for klagesaksbehandlingen skal Statens helsetilsyn samle kunnskap om klagesakene og behandlingen av disse, utvikle policy for avgjørelser i klagesakene, utvikle rutiner for saksbehandlingen og harmonisere denne mellom fylkesmennene for å sikre riktig og god behandling av sakene. Det er også ønskelig å få til bedre bruk av klagesakene som grunnlag for tilsynet, som kunnskapskilde om svikt i tjenestene og som kilde når kunnskap skal bringes tilbake til kommunene, tjenesteyterne og mottakerne.

Klagesakene er neppe representative for de vedtakene som den kommunale sosialtjenesten fatter. Det at et vedtak blir påklaget er i seg selv et unntak. Men disse unntakene kan gi oss viktig kunnskap om sårbare sider ved systemene som forvalter loven. I denne rapporten rettes blikket mot fylkesmennenes behandling av klagene. Vi forlater de 99 % av vedtakene som ikke blir påklaget og begir oss ut på leting etter kunnskap fra den 1 % som er påklaget. Formålet er å finne ut hvordan Fylkesmannen, som klageinstans, behandler sakene om økonomisk stønad. Framstår Fylkesmannen som rettssikkerhetsgarantist både for klagerne og kommunene, eller er det andre trekk ved Fylkesmannen som blir mer iøynefallende? I denne rapporten er altså vekten lagt på behandlingen av klagesakene, ikke årsakene til at det klages, hvem som klager eller hvordan kommunene behandler klagerne og klagene. Undersøkelsen er gjort fordi klageavgjørelsene har stor betydning for klagernes rettsikkerhet og kan være avgjørende for deres livssituasjon. Det er derfor viktig å få til en kvalitativt god og lik klagesaksbehandling.

Statens helsetilsyn takker GIV ved Høgskolen i Oslo for arbeidet som er utført, for inspirerende og lærerikt samarbeid, og håper rapporten kan øke interessen for klagesaksbehandlingen og klageinstituttet. Samtidig er det et ønske at rapporten kan bevisstgjøre andre til å fange opp og tydeliggjøre hvilke sårbare forhold i møtet mellom stønadssøkerne og forvaltningen som bør vies særlig oppmerksomhet.



Forfatternes forord

Det har i flere tiår vært debatt om rettssikkerheten til de som ikke kan sørge for sitt livsopphold og som søker kommunene om økonomisk stønad. Debatten har dels vært knyttet til mangelen på klart definerte rettigheter i loven og dels til praksis ved tilde-ling og utmåling av stønad i kommunene. Også kontrollorganene er viktige i et retts-sikkerhetsperspektiv. Til nå har Fylkesmannen som klageinstans innen sosi- altjenesten i liten grad vært gjenstand for analyse. Denne rapporten er den første større studien av fylkesmennes klagesaksbe- handling etter kapittel 5 i sosialtjenestelo- ven.

Arbeidet med rapporten ble initiert av Statens helsetilsyn, som også stilte det em- piriske materialet til disposisjon. Oppdraget er utført innen rammen av GIV (Gruppe for inkluderende velferd) ved Høgskolen i Oslo.

Fagsjef Jo Kittelsen, seniorrådgiver Bente Kr. Smedbråten og seniorrådgiver Alf Sverre Johnson i avdeling for planlagt tilsyn i Helsetilsynet har gjennom referansegrup- pemøter gitt viktige kommentarer til arbei- det med prosjektet. En særlig takk til Johnson for særs verdifulle kommentarer til en tidligere utgave av rapporten.

Professor Kristian Andenæs skal ha takk for at han i en viktig fase i analysearbeidet tok seg tid til å diskutere sentrale spørsmål i prosjektet. Takk også til pasientombud Anne-Lise Kristensen for faglig støtte under hele prosjektet, og for innsiktsfulle og klar- gjørende kommentarer til tidligere utgaver av rapporten.

Professor Asbjørn Kjøenstad og forsker Aksel Hatland har i sluttfasen lest rapporten, og skal ha stor takk for kommentarer som har bidratt til at rapporten har blitt mer fag- lig presis og klar.

Masterstudent Mari Lande With har tilrette- lagt datamaterialet og gjort de empiriske analysene i rapporten. Professor Lars Inge Terum har vært prosjektansvarlig, og er også faglig ansvarlig for innholdet i rappor- ten.

Oslo, 18. desember 2006

Lars Inge Terum
Mari Lande With

Innholdsfortegnelse

Forfatterens forord	6
1 Innledning	10
2 Klage etter sosialtjenesteloven	13
3 Klageomfang	18
4 Klagesaker etter utfall	22
5 Klageutfall og begrunnelser	24
6 Behandlingstid hos klageinstansen	29
7 Oppsummering - empiriske hovedfunn	32
8 Noen refleksjoner	33
9 Litteratur	35
Vedlegg	36
Čoahkkáigeassu	41
English summary	42

Tabellregister

Tabell 1	Korrelasjon mellom antallet klagesaker og sosialhjelpstetthet.	20
Vedlegg:		
Tabell V1	Utvikling i klageomfang for hele landet. Klagesaker etter kapittel 5 per 1000 sosialhjelpstilfeller.	36
Tabell V2	Korrelasjon mellom klager på økonomisk stønad (kap 5) og klager på sosiale tjenester (kap 4). Begge standardisert på grunnlag av befolkningstall for fylkene i 2000.	36
Tabell V3	Sammenhengen mellom andel stadfestede klager og klageomfang i fylkene.	37
Tabell V4	Det relative forholdet mellom omgjøring og oppheving av klagesaker i perioden 1995 til 2005, når en ser bort fra stadfestede vedtak.	37
Tabell V5	Andel opphevede vedtak 1995–2005 etter fylke (ekskl. stadfestede vedtak).	38
Tabell V6	Gjennomsnittlig sosialhjelp per måned for tre typer stønadsmottakere 1997–2004. Målt ved 1. stønadsmåned og i 2004-kroner. Kilde: SSB sosialstatistikk.	39
Tabell V7	Begrunnelsen ”åpenbart urimelig skjønn” fordelt på om Fylkesmannens vedtak oppheves eller omgjøres. 1996–2005.	39
Tabell V8	Sammenhengen mellom andelen klagesaker der behandlingstiden er mer enn 4 måneder og antallet klager i fylkene.	39

Figurregister

Figur 1	Klager på økonomisk stønad. Antall saker behandlet av fylkesmennene i perioden 1995 til 2005.	18
Figur 2	Klageomfang for hele landet for årene 1995–2005. Treårige løpende gjennomsnitt.	19
Figur 3	Klageomfang fordelt på fylker. Klager per 1000 sosialhjelpstilfelle. Gjennomsnitt for hele perioden 1995 til 2005.	20

Figur 4	Fylker med klageomfang som avviker mye fra landsgjennomsnittet. Treårige gjennomsnitt for årene 1996 til 2004.....	20
Figur 5	Utfall av fylkesmennes klagesaksbehandling. Gjennomsnitt for hele landet for årene 1995 til 2005	22
Figur 6	Klagesaker etter utfall. Utvikling i perioden 1995 til 2005.	22
Figur 7	Utfall etter fylke. Andel av totalt antall saker behandlet. Gjennomsnitt for årene 1995 til 2005.	23
Figur 8	Omgjøring og oppheving etter fylke. Gjennomsnitt for 1995–2005.	24
Figur 9	Vedtak som er opphevet. Utvikling i de tre fylkene som relativt sett hadde høyest andel klagesaker som ble opphevet i forhold til omgjorte, jf. figurene 8 og 9. Treårige gjennomsnitt - 1996 til 2004.	25
Figur 10	Omgjorte saker. Utvikling i fylkene med høyest andel omgjorte klagesaker i forhold til opphevede. Treårige gjennomsnitt – 1996–2004....	25
Figur 11	Oppheving. Fylkesmennes begrunnelse for oppheving av vedtak. Gjennomsnitt for hele landet i årene 1995 til 2005.	26
Figur 12	Omgjøring. Fylkesmennes begrunnelse for omgjøring av vedtak. Gjennomsnitt for hele landet i årene 1995 til 2005	26
Figur 13	Omgjøring. Fylkesmennes begrunnelse for omgjøring av vedtak i perioden 1995 til 2005	27
Figur 14	Begrunnelse for oppheving. Gjennomsnitt for årene 1997 til 2005.	27
Figur 15	Begrunnelse for omgjøring. Fylkesmennes begrunnelse for omgjøring av vedtak for klagesaker. Gjennomsnitt for perioden 1997 til 2005, etter fylke.	28
Figur 16	Behandlingstid hos klageinstansen 2001–2005. Gjennomsnitt for embetene.....	29
Figur 17	Andel klagesaker med behandlingstid under to måneder. Gjennomsnitt for 2001/ 2002. Etter fylke.	30
Figur 18	Endring i andel klagesaker behandlet på under to måneder for fylkesmennes som hadde det dårligste utgangspunktet. Forskjellen mellom gjennomsnittene for 2001/ 2002 og for 2004/2005.	30
Figur 19	Endring i andel klagesaker behandlet på under to måneder for fylkene som hadde best utgangspunkt. Forskjellen mellom gjennomsnitt for 2001/ 2002 og for 2004/2005.	31
Vedlegg:		
Figur V1	Antallet sosialhjelpstilfeller 1995–2005.	36
Figur V2	Oppheving. Fylkesmennes begrunnelse for oppheving av vedtak i perioden 1996 til 2005.	38
Figur V3	Andel klagesaker behandlet på under to måneder i 2004/ 2005.	40

1 Innledning

Bakgrunn

Å kunne klage på forvaltningsvedtak til et overordnet organ er viktig for rettssikkerheten til borgerne. Dette gjelder særlig når loven ikke presist sier hvem som har rett på ytelse fra det offentlige, eller hvor mye som skal ytes.

Sosialtjenesteloven angir ikke presist hvem som har rett til stønad og eventuelt størrelsen på den økonomiske stønaden. Stønaden skal utmåles på grunnlag av en vurdering av den enkeltes konkrete behov og inntekts- evne. Det skal på den ene siden foretas en konkret vurdering av hvilke utgifter som er nødvendige for å sikre søkeren et forsvarlig livsopphold. På den annen side, fordi stønaden er subsidiær, skal det også foretas en konkret vurdering av søkerens inntekter og inntektsmuligheter. Den enkeltes stønads- behov blir altså bestemt av forholdet mellom søkerens legitime utgifter og faktiske eller mulige inntekter. Sosialtjenesten har i denne prosessen en plikt til å utøve *skjønn*.

Å utøve *skjønn* betyr at beslutningstakeren gjør bruk av sin dømmekraft, og at det er overlatt til beslutningstakeren å bestemme det endelige utfallet i den enkelte sak (Graver 2002:249). Utøvelsen av *skjønn* knytter seg til vurderinger basert på vanlige rettskildedeprinsipper, men kan også foretas ut fra andre typer kriterier. Det skilles generelt mellom rettsanvendelsesskjønn – som angår vedtakets *lovlighet*, og forvaltningsskjønn som angår vedtakets *rimelighet* (Bernt 2000:221-222). *Skjønn* knyttet til retts- anvendelsen handler om vurderinger av både begreper i lovteksten, bestemmelse av faktum og subsumpsjonen av det konkrete tilfellet under den generelle regelen (Graver 2002:250). Det frie *skjønn* (forvaltnings-

skjønn) derimot, refererer til det som ikke er rettslig normert, og handler om avveininger mellom faglige (ikke-juridiske), politiske og økonomiske hensyn. Beslutnings- takeren har her en frihet til å velge den løsning som i det enkelte tilfellet anses som hensiktsmessig. Det er en form for målstyrt *skjønnsvurdering*, der beslutningstakeren skal velge det tiltaket som best er egnet til å nå overordnede formål.¹

Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven har et todelt formål. Den skal bidra til å sikre økonomisk og sosial trygghet og den skal bidra til å gjøre klienten selvhjulpen (Terum 1996). Når vilkårene for økonomisk stønad er til stede, skal utmålingen både sikre økonomisk trygghet og stimulere til selvforsør- gelse. De to målene kan komme i konflikt, om en mener at økonomisk trygghet gjen- nom offentlige ytelser kan bidra til å under- minere interessen for å klare seg uten de samme ytelsene. Poenget er at den som skal praktisere loven i de enkelte tilfellene må veie ulike hensyn og fatte vedtak som både sikrer økonomisk og sosial trygghet og bidrar til å gjøre klienten selvhjulpen.

Når *skjønnsmessige* kriterier gis en sentral plass i sosialtjenesten kan det bl.a. være fordi lovgiver ønsker at loven skal være fleksibel og kunne tilpasses nye situasjoner, og/eller ha rom til å ta hensyn til spesielle trekk ved det enkelte tilfelle. Lovgiver gir med dette også i mindre grad veiledning til dem som skal treffe vedtakene.

Det er kommunene som har i oppgave å iverksette sosialtjenesteloven (§ 2-1). Vedtak om økonomisk stønad (kapittel 5) blir i all hovedsak gjort av sosialarbeiderne i den kommunale sosialtjenesten. Etter loven er det adgang til å klage på vedtakene.²

1) Sondringen mellom rettsanvendelses- skjønn og forvaltningsskjønn viser til hva domstolene kan overprøve. Forvalt- ningsskjønn kan normalt ikke overprøves av domstolene og omtales således også som "fritt skjønn" – *skjønn*sutøvelse fritt fra domstolskontroll (Graver 2002:255).

2) Det er også adgang til å klage på ved- tak etter andre kapitler i sosialtjeneste- loven, som f.eks. *sosiale tjenester* (kapittel 4).

Klageinstans er Fylkesmannen (§ 8-6). Prosedyren er at klagen først vurderes av kommunen som vedtaksinstans, før den eventuelt videresendes klageinstansen. Fylkesmannen kan i utgangspunktet prøve alle sider av vedtaket, men kan bare prøve forvaltningsskjønnet (det frie skjønn) i den grad det er *åpenbart urimelig*.³ Her er det en begrensning i klageretten i forhold til forvaltningslovens generelle bestemmelser, der klageinstansen også fullt ut kan prøve skjønnsutøvelsen (fv. § 34).

Sondringen mellom rettsanvendelsesskjønn og forvaltningsskjønn er viktig ved klage på vedtak etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven, da det der er lagt begrensninger i prøvingen av forvaltningsskjønnet. Samtidig har det gjentatte ganger vært argumentert for at grensen mellom rettsanvendelsesskjønn og forvaltningsskjønn i sosialtjenesteloven kan framstå som uskarp, og at det er grunn til å frykte betydelige variasjoner i praksis ved fylkesmennes klagesaksbehandling. Dette har særlig vært knyttet til standarden på stønaden – av hva som må til for å sikre forsvarlig livsopphold (Bernt 2000:221-23). Et viktig spørsmål er derfor om dette kommer til uttrykk i klagesaksbehandlingen både ved kategoriseringen av klageutfall og i måten disse begrunnes.

Problemstillinger

Denne rapporten handler om klager på vedtak om økonomisk stønad, som utgjør nesten 75 prosent av alle klagenes etter sosialtjenesteloven. Vi skal se på klagesaksbehandlingen hos Fylkesmannen for perioden 1995–2005. Med 18 ulike fylkesmannsembeter er spørsmålet om praksis i klagesaksbehandlingen kan bli noe forskjellig.

Den empiriske delen av rapporten består av tre deler:

- Først beskrives endringer i antallet klagesaker for hele landet over tid og variasjonene mellom fylker. Dette reiser spørsmål om hvordan endringer og variasjonen i klageomfang skal tolkes.
- Deretter blir klageutfall og begrunnelser beskrevet. Registerdataene vi benytter sonderer mellom tre mulige *klageutfall*; at saken *tilbakesendes* fordi klageinstansen ikke har grunnlag for å treffe endelig vedtak, at vedtaket *omgjøres* eller at vedtaket *stadfestes*. Særlig interessant vil det her være å se på begrunnelsene, altså

hvorfor vedtakene tilbakesendes eller omgjøres.

- I tredje del beskrives behandlingstiden. Vi skal undersøke behandlingstiden hos fylkemennene, og se i hvilken grad den har økt eller avtatt, og i hvilken grad den varierer mye mellom embetene.

Kan så analyser av vekst og variasjoner i antallet klager, klageutfall og begrunnelser mellom fylker gi visse indikasjoner på kvaliteten på fylkesmennes klagesaksbehandling? Spørsmålet er interessant ut fra et rettssikkerhetsperspektiv, som bl.a. vektlegger likebehandling og ensartet praksis i et desentralisert klagesystem. Det overordnede spørsmålet i rapporten er således om klagesaksbehandlingen foregår på en måte som gir grunnlag for å ha tillit til ordningen.

Datagrunnlag

Klager på vedtak om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven som opprettholdes av underinstansen, blir sendt videre til klageinstansen. Datagrunnlaget til denne rapporten er opplysninger om klagenes på *økonomisk stønad* i sosialtjenesteloven som kommer til behandling hos Fylkesmannen.

Helsetilsynet sammenstiller årlig fylkesmennes rapportering om klagesaker etter sosialtjenesteloven. Tidligere ble dette gjort av Sosialdepartementet. Rapportene har opplysninger om antallet behandlede saker etter kapittel 4 (sosiale tjenester), kapittel 5 (økonomiske stønad) og andre bestemmelser i sosialtjenesteloven. Vi benytter opplysninger om antallet behandlede saker *totalt* etter kapittel 5 i det meste av rapporten. Kapittelet "Behandlingstid hos klageinstansen" omfatter alle klagesakene etter sosialtjenesteloven. På dette punktet skiller ikke materialet mellom klagesaker etter kapittel 4, kapittel 5 og andre bestemmelser.

Rapportene fra fylkesmennene har vært innhentet siden 1993. Her benyttes tall fra 1995 til og med 2005 fordi rapportene fra de første årene er mangelfulle og kan ikke sammenholdes med tall for senere år. Rapportene for 1993 og 1994 dekker motatte klagesaker, mens rapporteringen fra og med 1995 gjelder behandlede saker. Videre mangler rapportering fra enkelte embeter for de første årene, og noen embeter har slått sammen kategorier slik at det er vanskelig å sammenstille tall fra ulike embeter.

3) Jf. Sosialtjenesteloven § 8-7

Rapportene som benyttes har opplysninger om saker Fylkesmannen har *behandlet* hvert år. Dette antallet påvirkes av både antallet innkomne saker og behandlingsskapasitet. Som mål på klagehyppighet er utvilsomt antallet *innkomne* saker bedre. Det finnes imidlertid ikke pålitelige tidsseriedata over innkomne saker. Derfor benyttes antallet behandlede saker.

I rapporteringen fra fylkesmennene brukes begrepene "tilbakesendt" og "opphevet" litt om en annen i tabellene. I registreringen av *klageutfall* sondres det mellom: "tilbakesendt", "omgjort", "stadfestet" og "avvist". I forbindelse med *begrunnelsene* sondres det mellom "å oppheve" og "å omgjøre". Ved nærmere gjennomgang viser det seg at antallet saker som i første tilfellet omtales som "tilbakesendt" er identisk med det som i neste omgang omtales som "opphevet". Dette tolkes som at begrepene i rapportene har samme begrepsinnhold; det er altså snakk om saker der vedtaket er *opphevet* og saken er *tilbakesendt* til kommunen.⁴ *I denne rapporten blir disse vedtakene omtalt som opphevet.*

Antallet "avviste" saker er få, og flere fylker har ikke saker som er "avvist". Disse sakene inngår derfor ikke i analysene.

I rapportene opereres det med fire *begrunnelser* for "å oppheve" og "å omgjøre" vedtak: (I) feil saksbehandling, (II) feil lovanvendelse, (III) åpenbart urimelig skjønn og (IV) andre grunner. Da den siste kategorien inneholder gjennomgående få saker, benyttes de tre første kategoriene i analysene.

Befolkningstall og tall på stønadstilfeller i fylkene er hentet fra Statistisk sentralbyrå.

Metode

Analysen av materialet forgår i hovedsak etter to dimensjoner: *utvikling over tid* og *variasjon mellom embedene*.

For å redusere effekten av tilfeldige svingninger fra år til år, blant annet som følge av varierende behandlingsskapasitet, opererer vi med 3-årige løpende gjennomsnitt. Det betyr at gjennomsnittet for et årstall påvirkes av antallet året før og året etter. For eksempel: gjennomsnittet for 1996 er summen av tallene for 1995, 1996, 1997, delt på tre. Konkret innebærer dette at vi ikke har gjennomsnitt for 1995 og 2005, siden vi ikke kjenner tallene for 1994 og 2006. Se ved-

legg, tabell V1.

For å kunne sammenstille klageomfang i fylker med ulikt befolkningstall og ulike behov for sosialhjelp har vi standardisert tallene på fylkesnivå med befolkningstall og tall på sosialhjelpstilfeller. Når vi sammenlikner fylkene har vi valgt å benytte tall for hele landet, fremfor et gjennomsnitt for alle fylkene. Tall for hele landet er imidlertid mer følsomt for variasjoner i befolkningsrike fylker enn i fylker med få innbyggere.

I sammenstillinger av klagebehandlingens utfall i de ulike embedene har vi standardisert ved å se på andelen klagesaker som blir stadfestet, opphevet eller omgjort av alle klagesakene Fylkesmannen har behandlet i løpet av et år. I noen tilfeller, spesielt i begrunnelser for vedtak, innebærer dette at små absolutte tall kan gi store utslag på årsbasis. Vi benytter derfor i hovedsak gjennomsnitt *for hele perioden* (1995–2005) når vi sammenlikner embedene. Vi advarer mot å legge for mye i variasjon over tid innad i fylker med lavt innbyggertall. Disse variasjonene må primært ses som tendenser.

Vi sonderer mellom *antallet klager* og klageomfang. Det første viser antallet klager per år. Dette tallet påvirkes selvfølgelig av hvor folkerike fylkene er. Derfor opererer vi med kategorien *klageomfang*, og ser da på antallet klager per 1000 sosialhjelpstilfelle per år. Resonnementet er at det kan være interessant å se antallet klager i lys av sosialhjelpsforbruket.⁵ For å undersøke sammenhenger mellom ulike forhold har vi benyttet enkle korrelasjonsmål.

Datamaterialet gir lite grunnlag til å etablere forklaringsmodeller eller avgjøre hvorvidt variasjoner skyldes tilfeldigheter, systematiske forskjeller i registrering i kommuner og fylker, eller når det er substansielle variasjoner mellom fylkene. Vi mener samtidig at analysene av variasjon mellom fylker gir indikasjoner på kvaliteten i klagesaksbehandling. Ikke minst kan det danne grunnlag for å utvikle hypoteser for videre studier av klagesaksbehandling etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven.

4) Dette må tolkes som at i den grad saker blir tilbakesendt uten at klageinstansen opphever vedtaket, så inngår disse sakene ikke i rapporteringen fra klageinstansen.

5) Dette er et mål på hvor mange som klager i forhold til antallet som har *mot-tatt* økonomisk stønad. Problemet med målet er at det ikke fanger opp de som har *søkt*, men ikke har fått innvilget sosialhjelp.

2 Klage etter sosialtjenesteloven

Retten til økonomisk stønad

I sosialrettslig terminologi blir det sagt at det foreligger et *rettskrav* på økonomisk ytelse når lov og/eller forskrifter angir kriterier for tildeling og utmåling av stønad. For sosialhjelpen innebærer det når lovens vilkår for rett til stønad til livsopphold er oppfylt. Et rettskrav forutsetter videre at innfrielse ikke er betinget av at man må konkurrere om knappe ressurser (Kjønstad og Syse 2005:97). Det betyr at kommunen har en plikt til å yte stønad når vilkårene er tilstede, og det er ikke tillatt å avslå å gi støtte med den begrunnelse at budsjettet er overskredet, eller at den økonomiske situasjonen i kommunen er vanskelig.

Selv om det her foreligger et klart rettskrav til økonomisk stønad er det snakk om en svak rettighet, all den tid det er svært uklart hva som skal forstås som *innholdet* i retten og plikten. Loven stiller ikke opp klare kriterier for når støtte skal gis, eller hvor stor ytelsen bør være. Det er dermed uklart hvor vanskelig man må ha det før man skal anses for ikke å være i stand til å sørge for sitt livsopphold.

Stønad til livsopphold

De grunnleggende betingelsene for retten til stønad til livsopphold framgår av § 5–1.⁶

De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.

Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.

Første ledd sier at den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, skal sikres et forsvarlig livsopphold. Annet ledd uttrykker at det er et siktemål å gjøre søkeren selvhjulpen og etter hvert uavhengig av stønaden.

Til kapittel 5 har departementet utarbeidet omfattende *rundskriv*.⁷ Det bidrar med tolkninger og anbefalinger som kommunene *kan* følge. Det er bare *loven* som er bindende for kommunene. Departementets rundskriv binder ikke kommunene på samme måte (Eckhoff og Smith 2006:120). Rundskriv kan likevel inneholde viktige tolkninger som må tillegges stor vekt som rettskildfaktor. Det vises til sosialtjenesteloven § 2-5 bokstav a om departementets oppgaver og myndighet som tolker av loven.

Sosialhjelpens *subsidiære* karakter definerer i noen grad *hvem* som fyller kravene til støtte. Utgangspunktet er at søker først skal utnytte egne muligheter og andre hjelpeordninger for å forsørge seg. Loven sier at *de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad* (§ 5-1 første ledd). Rundskrivet presiserer at det bare er når «alle aktuelle muligheter er utnyttet fullt ut, men ikke strekker til, at den som ikke kan sørge for sitt livsopphold, har krav på økonomisk stønad til livsopphold uansett årsaken til hjelpebehovet» (Rundskriv I-34/2001, s. 1).

Lovens krav innebærer at alle andre muligheter for hjelp skal være forsøkt *før* sosialhjelp tilstås. Særlig understrekes det i rundskrivet at søkerens muligheter for å skaffe seg arbeidsinntekt utredes grundig. Dette

6) Det er sosialtjenesteloven det henvises til når det ikke nærmere presiseres i referansen.

7) Sosial- og helsedepartementet: Rundskriv I-1/93: Lov om sosiale tjenester m.v. og Rundskriv I-34/2001: Sosialtjenesteloven kapittel 5.

kravet hviler på at arbeidsledige har plikt til å ha jevnlig kontakt med arbeidsformidlingen og aktivt søke å skaffe seg arbeid. Likeledes at de som har krav på trygdeytelser, skal utnytte disse før sosialhjelp skal gis. Også eventuelle oppsparte midler inntil stående i bank, eller omsettelige eiendeler som ikke er strengt nødvendige til livsopphold, blir forutsatt utnyttet. Et hensyn som ligger bak dette, er at stønaden skal rettes mot dem som trenger det mest, og ikke mot søkere som har andre kilder til forsørgelse.

Et annet hensyn er å stimulere til rehabilitering og å unngå «passiv mottakelse» av offentlig stønad. *Hjelp til selvhjelp* er et overordnet mål for sosialhjelpen. Loven sier derimot ikke noe om hva som skal gjøres for at vedkommende skal bli selvhjupen. Utgangspunktet er at hjelpen skal bygge opp under personens egne ressurser, evner og ansvar for å klare seg selv. Det betyr at hjelpen må ta utgangspunkt i en helhetlig analyse som omfatter søkerens økonomiske, sosiale og helsemessige situasjon. Dette prinsippet åpner også opp for at hjelpebehovet må ses i sammenheng med lokale forhold, og at søkerens muligheter til å få støtte vil avhenge av blant annet den lokale arbeidsmarkedssituasjonen.

Bak målet om *hjelp til selvhjelp* ligger tanken om at det beste for alle er å klare seg selv – og aller best er selvforsørgelse gjennom eget arbeid. Loven presiserer at det er de som ikke *kan* sørge for sitt livsopphold, som har krav på økonomisk stønad. Utfordringen for sosialtjenesten, nå som tidligere, er i det enkelte tilfellet å dra skillet mellom den som *ikke kan* og den som *ikke vil* (nok). Sosialtjenesten kan gi reduserte ytelser med den begrunnelse at resten kan søkeren klare hvis han eller hun forholder seg på en bestemt måte. Tilsvarende kan det settes som vilkår for fortsatt sosialhjelp at søkeren følger visse råd eller krav fra sosialtjenesten, for eksempel registrering som arbeidssøker eller å «utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen så lenge stønaden oppbæres» (§ 5–3) (Bernt 2000).

Stønadssatser

For å angi noe mer presist hvilke stønadsnivå sosialhjelpen skal sikre, har de fleste kommuner historisk sett vedtatt egne stønadssatser. Disse har variert mye i både nivå og innhold. Forskjellene mellom de kommunale stønadssatsene har vært grunn-

lag for debatt i mer enn tjuen år (Terum 1996). På den ene siden er forskjellene resultat av ønsket om at kommunene skal stå ansvarlig for ytelser i sosialtjenesteloven. På den annen side oppleves det som urettferdig når forskjellene i stønadstilbud mellom kommuner blir for store. I hvilken grad forskjellene i satsene faktisk uttrykker ulike lokale politiske prioriteringer, har imidlertid vært et åpent spørsmål. Likevel handler debatten om de kommunale stønadssatsene ikke bare om stønadsnivået til klientene, men også om forholdet mellom kommunalt selvstyre og statlig styring.

Innføringen av kommunale satser har i klagesammenheng reist to problemstillinger. Den ene handler om forholdet mellom kravet om individuell behovsprøving og bruken av kommunale minstesatser. Den autoritative fortolkningen har alltid vært at de kommunale sosialhjelpssatsene skal underordnes kravet om skjønnsmessig vurdering av behovene til den enkelte. Å begrunne et stønadsbeløp med henvisning til den kommunale satsen har blitt definert som feil lovanvendelse.

Den andre problemstillingen har gått på forholdet mellom satsene og tolkningen av hva som skal forstås med uttrykket ”forsvarlig levestandard”. Med innføringen av stønadssatser signaliserte kommunene en lokal fortolkning, noe som i flere tilfeller har fått fylkesmennene til å reagere.

På 1980-tallet var Fylkesmannen i Østfold særlig aktiv i å tolke og presisere hva som skulle forstås som ”forsvarlig levestandard”, og denne aktiviteten fikk ringvirkninger for hele landet. Etter omgjøring av to vedtak i 1986 sendte en kommune sakene til Sosialdepartementet for overprøving. Departementet støttet omgjøringen til Fylkesmannen, men uttalte samtidig at kommunene i utgangspunktet stod fritt til å bestemme stønadsnivået, og la til:

Men noe mer enn et utgangspunkt vil det heller ikke være. Satsene må ikke settes så lavt at klienten ikke sikres forsvarlig levestandard (Terum 1996:161)

Kopi av dette brevet sendte Sosialdepartementet til alle landets fylkesmenn.⁸ Dette skapte politiske reaksjoner, og ble oppfattet som en innsnevring av det kommunale selvstyret. Vel et år senere ble det sendt ut et rundskriv der departementet presiserer at kommunene i prinsippet står fritt til å fastsette stønadsnivået og tidligere

8) Brev av 13.1.1987 fra Sosialdepartementet til Fylkesmannen i Østfold

tolkninger av hva som skulle forstås som "forsvarlig minstenivå" ble sterkt nedtonet. Rundskrivet presiserte videre Fylkesmannens kompetanse i klagesaker. Dette ble tolket som "å stramme inn en utvikling der mange fylkesmenn i praksis hadde utviklet sin omgjøringskompetanse til noe i retning av forvaltningslovens regler" (Andenæs 1992:146). Fylkesmennene tenderte til å prøve forvaltningsskjønnet, og da ikke bare når det var snakk om åpenbart urimelig skjønn.

På en komplisert måte handler dette altså om:

- hvor mye stønad som bør ytes,
- i hvilken grad kommunene skal kunne bestemme standarden uavhengig av statlig overprøving,
- hvilken rolle de kommunale stønadssatsene skal spille i fastsettelsen av stønaden til den enkelte.

For å redusere disse problemene ble det derfor i mer enn 25 år argumentert for innføring av statlige stønadssatser for sosialhjelp. I følge sosialtjenesteloven § 5-1 tredje ledd, kan departementet gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået. Våren 2001 benyttet departementet denne muligheten for første gang og la fram veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold (Rundskriv I-13/2001). Formålet var å bidra til mer ensartet praksis og større likhet i utmålingen av stønad til like tilfeller.

Klage som rettssikkerhetsgaranti

Å kunne klage på et forvaltningsvedtak er viktig for rettssikkerheten til borgerne. Vedtak skal kunne *kontrolleres og overprøves* av et overordnet organ. Denne overprøvingsretten kan som regel skje ved klage til et høyere forvaltningsorgan. Kontrollen har et todelt formål ved at den både skal bidra til å sikre at vedtaket er i pakt med de regler og retningslinjer som er pålagt fra høyere politiske myndigheter, og sikre at det ikke blir begått urett mot den enkelte.

Klagen kan knyttes til anvendelsen av både prosessuelle og materielle regler, der de prosessuelle reglene angir de krav som stilles til *hvordan* forvaltningsvedtak skal fattes, mens de materielle reglene knyttes til vedtakets innhold.

Ved klagebehandlingen må det avklares at *saksbehandlingen* har brakt fram et betryggende grunnlag for beslutning. Det impliserer at saksforholdet må være grundig og allsidig belyst, at partene i saken har fått komme til orde, og at faktagrunnlaget for beslutningen er korrekt og fullstendig. Videre er et selvstendig rettssikkerhetskrav at saksbehandlingen skal være hensynsfull og rask. Det er ikke tilstrekkelig å treffe riktige beslutninger, prosessen må i tillegg ikke utsette den enkelte for unødige og urimelige påkjenninger. Den enkelte har krav på å bli behandlet med respekt, få relevant informasjon og ikke måtte vente urimelig lenge før vedtak fattes. Formålet med prosessuelle rettssikkerhetskrav er å beskytte den enkelte mot den offentlige forvaltningen – for eksempel å beskytte klientene mot at sosialarbeiderne begår urett mot dem.

Klagebehandlingen må også prøve praktiseringen av de materielle reglene. Utformingen av disse reglene kan gjøre det mer eller mindre enkelt for forvaltningen å håndheve dem. Et sentralt punkt i et rettssikkerhetsperspektiv vil være i hvilken grad retten til støtte er definert gjennom klare regler og kriterier. Jo klarere regler og kriterier, desto større forutsigbarhet for den enkelte og desto bedre er rettssikkerheten ivaretatt. I tillegg gjør klare regler det lettere for sosialarbeiderne i kommunene å håndheve loven. Sosialtjenesteloven angir som sagt ikke presist hvem som har rett på stønad, eller hvor stor stønaden bør være. Det er betydelig rom for skjønn både i tolkningen av sentrale begrep i loven og av faktum. Dette kan lede til vilkårlighet og at klienter ikke får det de har krav på. Klagebehandlingen skal avdekke eventuelle lovbrudd/urimeligheter begått av vedtaksinstansen.

Å sikre maksimal rettssikkerhet langs alle dimensjoner vil kunne være umulig fordi det vil oppstå motsetninger mellom dem, for eksempel mellom kravet om rask og kravet om *grundig* saksbehandling. Effektivitet og rettssikkerhet kan således være motstridende hensyn. Videre er forvaltningen ikke bare pålagt å handle på en mest mulig betryggende måte for den enkelte, den skal også ivareta overordnede politiske ønsker og realisere politisk fastsatte målsettinger på en effektiv måte. På denne måten kan rettssikkerhet også komme i konflikt med demokratiske hensyn (Kjønstad & Syse 2005:107-108).

Ved forvaltningsklage er det normalt et krav at *alle* sider ved vedtaket skal prøves. På noen områder er imidlertid klageretten begrenset. Det gjelder ved tildeling av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven.

Fylkesmannens kompetanse i klagesaker

Ut fra § 8–6 kan saker etter sosialtjenesteloven klages til Fylkesmannen. Prosedyren er at klagen først behandles av kommunen, som vedtaksinstans, før den sendes Fylkesmannen, som er klageinstans. Tidligere skulle klagen behandles i sosialstyret før saken eventuelt ble sendt videre. Fra 1993 er det imidlertid ikke lovpålagt å behandle klager etter § 8-6 i et kommunalt klageorgan. Kommunene kan selv bestemme om klager i klientsaker skal behandles av administrasjonen eller i et særskilt folkevalgt organ (jf. § 8-5a). I tilfellet skal dette organet ha tre til fem medlemmer.

Vedtaksinstansen skal vurdere saken på nytt før den eventuelt sendes til Fylkesmannen. Dersom vedtaksinstansen opprettholder vedtaket, skal saken oversendes til Fylkesmannen, vedlagt samtlige av sakens dokumenter. I tillegg skal vedtaksinstansen utarbeide en saksfremstilling som gir innføring i bakgrunnen for saken og den kronologiske utvikling. Den som har klaget, skal som hovedregel få kopi av saksfremstillingen (fv1. § 33 og § 18).

Forvaltningsloven § 34 fastslår at klageinstansen kan prøve alle sider av saken. Klageinstansen kan prøve både saksbehandlingen og det skjønn som er utøvd. Dette innebærer prøving i forhold til (a) feil i saksbehandlingen, (b) uriktig oppfatning av faktiske forhold som kan ha hatt betydning for vedtakets utfall, (c) feil i lovanvendelse og (d) forvaltningens frie skjønn.

Forvaltningsloven § 34 sier videre at når statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn.

I forhold til forvaltningslovens bestemmelse om at klageinstansen fullt ut kan prøve forvaltningsskjønnet, begrenser § 8-7 i sosialtjenesteloven klageinstansen i dets skjønnsutøvelse:

Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel

bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig.

Dersom et vedtak som gir klageren medhold ikke kan settes i verk straks, kan fylkesmannen bestemme at det straks skal settes i verk midlertidige tiltak som kan dekke det øyeblikkelige behov.”

Begrensningen av adgangen til fullt ut å prøve det frie skjønn har lenge vært omstridt. Sosiallovutvalget gikk midt på 1980-tallet inn for at Fylkesmannen skulle kunne prøve om vedtaket er rimelig – altså fullt ut prøve forvaltningsskjønnet (NOU 1985:18 s. 378). Forslaget fikk ikke politisk gehør. Begrunnelsen var at det ville komme i konflikt med det kommunale selvstyre (Ot.prp. nr. 29 (1990-91) s. 125). De senere årene har det blitt stilt spørsmål ved denne begrunnelsen. Bakgrunnen er bl.a. at det ikke lenger er lovpålagt å ha helse- og sosialstyre i kommunene. Det har ført til at de skjønnsmessige vurderinger av kommunenes stønadstilbud i liten grad fastsettes av folkevalgte, men av fagfolk/sosialarbeidere. Spørsmålet er om denne endringen stiller argumentene om kommunalt selvstyre i et annet lys (Terum 1996:197-237).

Det har også i lengre tid vært argumentert for at grensen mellom lovanvendelses- og forvaltningsskjønn er uklar. For eksempel: Hvilke skjønnsvurderinger må til for å avgjøre om et stønadsbeløp er satt så lavt at det ikke gir grunnlag for forsvarlig livsopphold? Grensen mellom prøving av lovligheten av et vedtak og forvaltningsskjønnets rimelighet er på ingen måte klar (Bernt 2000:221-22). Mer generelt blir det argumentert for at det ikke alltid er en prinsipiell forskjell på skjønnets art ved rettsanvendelseskjønn og forvaltningsskjønn (Graver 2002:252).

Samtidig understrekes det at begrensningene i adgangen til å prøve forvaltningsskjønnet ikke må overdrives. Det argumenteres for at det

”i realiteten langt på vei vil være fylkesmannens faglige evner og ansvarsbevissthet, ikke lovens begrensninger, som avgjør prøvingens omfang og intensitet. Problemet er at det er usikkert om alle fylkesmennene tar dette prøvingsansvaret tilstrekkelig alvorlig” (Bernt 2000:223).

I dette ligger det at klagebehandlingen til fylkesmennene i betydelig grad bestemmes av grad av faglige evner og ansvarsbevisst-

het til å ta prøvingsansvaret på alvor. I den grad disse egenskapene er ulikt fordelt mellom embeter, kan det føre til betydelige forskjeller i praksis ved fylkesmennenes klagesaksbehandling. Det er i så fall grunn til å vente forskjeller både i klageutfall og i begrunnelser.

Interessant i denne sammenheng er hvilken betydning innføringen av statlige veiledende satser kan ha for klagebehandlingen. Før regjeringen i 2001 innførte veiledende satser for økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven ble det fremholdt at klageinstansen med dette ville få:

”et meget virksomt og ganske presist middel for rettslig overprøving av stønadsnivået i kommunen” (Bernt 2000: 224).

Tankegangen var at med statlige satser, selv om de bare skulle være veiledende, ville det komme en politisk definert konkretisering av hva som skulle kunne oppfattes som ”forsvarlig levestandard”. Et interessant spørsmål i dag er om innføringen av statlige satser faktisk førte til at det ble mer vanlig å omgjøre vedtak etter 2001, og da med feil lovanvendelse som begrunnelse?

Vedtak i klageinstansen

Utgangspunktet for klageinstansen er forvaltningsloven § 34, 4. ledd:

”Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling”

Grovt sett står klageinstansen overfor tre alternativer: (i) stadfeste vedtaket, (ii) oppheve og fatte et nytt vedtak (omgjøre) eller (iii) oppheve vedtaket og tilbakesende saken til ny behandling. I alle tre tilfeller gjør klageinstansen enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

Fra forvaltningens ståsted kan vi sondre mellom på den ene siden å oppheve vedtak og sende saken tilbake til ny behandling, her kalt å oppheve, og på den andre siden å stadfeste eller å oppheve og fatte nytt vedtak, her kalt å omgjøre.⁹ Vedtaket skal oppheves når det foreligger mangler ved vedtaket som gjør at klageinstansen ikke kan ta stilling til om vedtaket skal omgjøres eller stadfestes. Klageinstansen kan da ikke ta stilling til vedtakets materielle innhold.

Ut fra dette må klageinstansen først ta stilling til om det er grunnlag for å treffe endelig vedtak. Om så *ikke* er tilfelle må klageinstansen først vurdere om det lar seg gjøre å innhente supplerende opplysninger. Mangler det bare et dokument en kan forvente finnes i sosialtjenesten, for eksempel søknaden, vil Fylkesmannen enkelt kunne innhente denne og ta en endelig avgjørelse. Dersom klageinstansen derimot finner at saken har mangler som har betydning for vedtakets innhold og som ikke enkelt kan rettes opp ved supplerende opplysninger fra kommunen eller klager, blir vedtaket opphevet og saken sendt tilbake for ny behandling. Det kan være flere grunner til det. Saken kan være mangelfullt opplyst, ikke tilstrekkelig utredet eller det kan være mangel på dokumentasjon fra sakkyndige. Det kan også være at kommunen ikke har redegjort for sin skjønnsutøvelse eller at kommunen ikke har vurdert klagerens anførsler. Vedtaket er derimot gyldig når det foreligger saksbehandlingsfeil som ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold (fv. § 41).

Når klageinstansen opphever vedtaket og sender saken tilbake til underinstansen til fornyet behandling, innebærer det at kommunen må behandle saken på nytt etter de bemerkninger som klageinstansen har gitt. Opphevelse av mangelfulle vedtak er oftest aktuelt der det er behov for ny saksutredning eller ny vurdering som kommunen er best egnet til å foreta.

Om klageinstansen finner at det er grunnlag for å ta stilling til vedtakets materielle innhold foreligger det i prinsippet to alternativer – enten å *stadfeste* eller *omgjøre* vedtaket. Hvis det er klart at klageren ikke har fått hjelp som tilfredsstillende kravene i loven, skal Fylkesmannen omgjøre vedtaket. Begrunnelsen vil da være av materiell karakter, og bygge på at lovanvendelsen er feil eller at forvaltningskjønnet er åpenbart urimelig.

9) Sett fra klagers ståsted kan de mulige utfallene rangeres, der omgjøring er mest ønskelig og stadfesting minst ønskelig. Oppheving av vedtaket kommer mellom disse.

3 Klageomfang

Antallet klagesaker og klageomfang

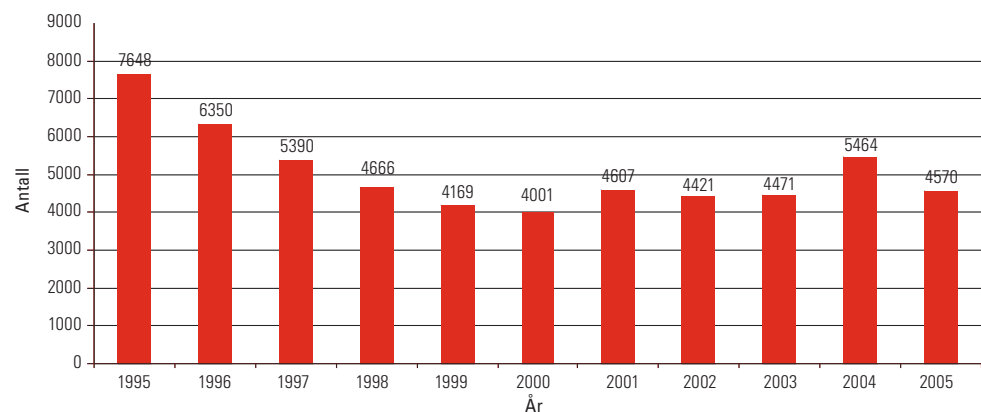
Analysene som følger avgrenses til klager på vedtak om *økonomiske stønad* (kapittel 5). Formålet er å se på tendenser over en tidsperiode på ti år, 1995–2005.

Endring i antallet klagesaker

På slutten av 1980-tallet økte antallet klagesaker sterkt – fra 2800 i 1987 til 7700 i 1990 (Andenæs 1992). For perioden 1990-95 er registreringen ufullstendig (Helsetilsynet 2006). Beregninger basert på tall for 1993 og 1994 fra de fylker det finnes tall for tyder på at antallet klager lå omtrent på samme nivå som i 1990.

Figur 1.

Klager på økonomisk stønad. Antall saker behandlet av fylkesmennene i perioden 1995 til 2005.



Figur 1 viser at antallet behandlede klagesaker hos fylkesmennene har endret seg mye de siste ti årene. Fra i overkant av 7600 klagesaker i 1995 ble tallet redusert til 4000 i 2000, for så igjen å stige noe. Særlig nedgangen på nesten 50 prosent fra 1995 til 2000 er markant.

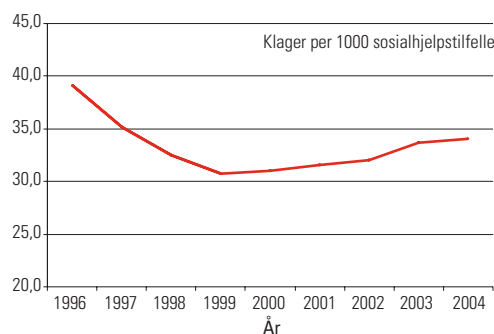
Et viktig spørsmål er hvorfor antallet klagesaker gikk ned på slutten av 1990-tallet, for så igjen å øke noe i første del av dette århundret? En forklaring på nedgangen på siste halvdel av 1990-tallet er at det i 1995 ble gjort endringer i § 5-10 i sosialtjeneste-

loven. Etter det har sosialtjenesten ikke lenger adgang til å ta refusjon i krav ved tilbakebetaling av skatt. Denne bestemmelsen hadde ført til mange klager før 1995 (Helsetilsynet 2006). Hvilken betydning denne endringen har hatt for utviklingen i antallet klager er det ikke mulig å si. Men i utgangspunktet er det grunn til å tro det har hatt betydning for tallene i 1995 og 1996, men vi stiller oss tvilende til om det også kan ha påvirket endringene etter 1996, da antallet behandlede klager ble redusert med 2300.

En annen forklaring kan være at antallet klager også reflekterer det totale antallet som har mottatt økonomisk stønad etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven. Resonnementet er at om antallet stønadstilfeller går ned, vil også antallet klagesaker gjøre det samme. Eller mer allment, at antallet klagesaker påvirkes av antallet sosialhjelpstilfeller.

Det viser seg at antallet sosialhjelpstilfeller også gikk ned på siste halvdel av 1990-tallet.¹⁰ Ved å se på *klageomfang*, altså antallet klagesaker per 1000 stønadstilfelle per år, kontrollerer vi for svingningene i antallet sosialhjelpstilfeller per år. Dersom klageomfanget er en funksjon av forbruket av sosialhjelp er det grunn til å forvente at det vil ligge på omtrent samme nivå i perioden 1995–2005. Ved inngangen til perioden var antallet klagesaker nær 40 per 1000 stønadstilfelle.

Figur 2.
Klageomfang for hele landet for årene 1995–2005. Treårige løpende gjennomsnitt¹¹



Figur 2 viser at *klageomfanget* går ned på siste halvdel av 1990-tallet – fra nesten 40 per 1000 stønadstilfelle midt på 1990-tallet, til vel 30 ved tusenårsskiftet. Så stiger det svakt de neste årene. Det betyr at i perioder med markert nedgang i antallet sosialhjelpstilfeller har antallet klager gått enda sterkere ned. Tilsvarende er økningen i klageomfang i begynnelsen av dette århundre ikke bare resultat av at det ble flere som mottok sosialhjelp. Det var også relativt sett flere som klaget på vedtakene. Målt *per år* økte klageomfanget fra 29 i 2000 til 38 i 2004.¹² Størst var klageomfanget i 1995 da det var 45 klagesaker per 1000 sosialhjelpstilfelle. Dette betyr altså at antallet klagesaker svinger i takt med oppgang og nedgang i antallet mottakere av økonomisk stønad, men med sterkere utslag.

Det er tidligere framsatt tre mulige antakelser til at antallet klagesaker gikk ned på siste halvdel av 1990-tallet (Terum 2003:148).

1. Saksbehandlingen ved sosialkontorene ble bedre. Færre hadde grunn til å klage.
2. Klagen fant i større grad sin løsning i kommunene (vedtaksinstansen), og blir derfor i mindre grad oversendt Fylkesmannen (klageinstansen).
3. Klientene klagde i mindre grad fordi vedtakene i økende grad ble stadfestet av klageinstansen. Det gav inntrykk av at det var vanskelig å nå fram med klagen.

Den første grunnen er selvsagt en hyggelig forklaring når klageomfanget går ned, men mindre hyggelig når det går opp. Kunnskap om hvordan klager på økonomisk stønad blir håndtert av vedtaksinstansen finnes ikke – således vet vi heller ikke noe om eventuelle endringer i praksis. I hvilken grad tilbøyeligheten til å klage påvirkes av tendensen til å stadfeste vedtak, skal vi undersøke senere i rapporten.

Fylkesvis variasjon i klagesaker

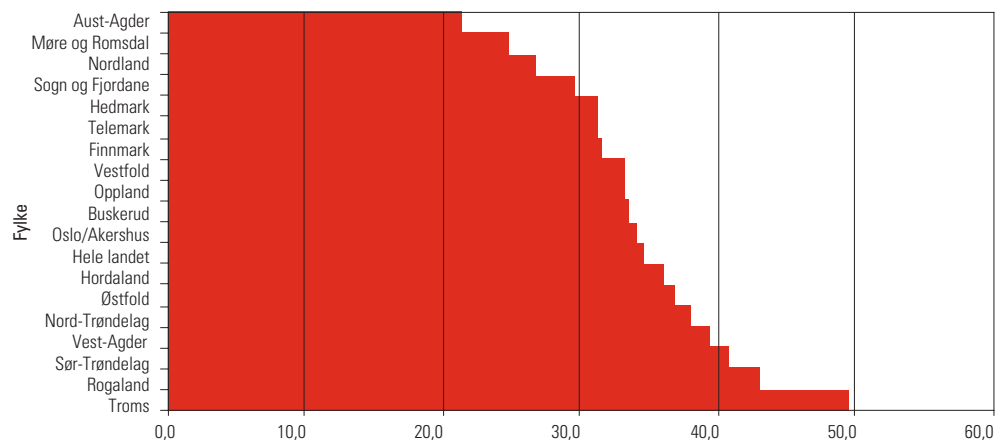
Et interessant spørsmål er om klageomfanget varierer systematisk mellom fylker og om forskjellene var stabile i perioden 1995–2005. Med andre ord, var det visse fylker som stabilt hadde enten mange eller få klagesaker i denne perioden? Videre vil det være av stor interesse om antallet klagesaker i noen fylker øker eller reduseres etter et noe annet mønster enn det vi finner for hele landet.

10) Se vedlegg, figur V1

11) Tre-årige løpende gjennomsnitt for å redusere effekten av tilfeldige svingninger fra år til år. Derfor tall fra 1996–2004. Se ellers vedlegg, tabell V1.

12) Se vedlegg, tabell V1

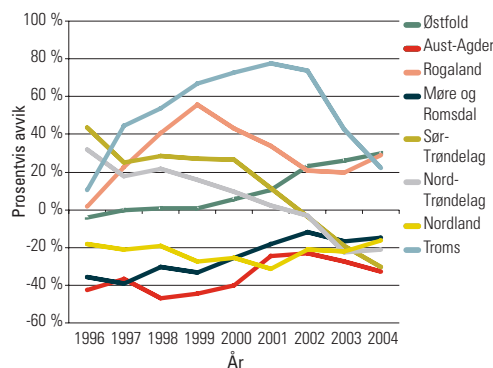
Figur 3. Klageomfang fordelt på fylker. Klager per 1000 sosialhjelptilfelle. Gjennomsnitt for hele perioden 1995 til 2005.



Figur 3 viser at det gjennomsnittlige klageomfanget varierer mye mellom fylker. Lavest ligger Aust-Agder med 22 klagesaker per 1000 sosialhjelptilfelle, og høyest ligger Troms med 49 klagesaker. Det betyr at det er mer enn dobbelt så mange klagesaker i Troms som i Aust-Agder. Også Møre og Romsdal og Nordland har relativt få klagesaker i denne perioden, mens Vest-Agder, Sør-Trøndelag og Rogaland har relativt mange. For hele landet er gjennomsnittlig (årlig) klageomfang i perioden 1995 til 2005 på 34 klagesaker.

Gjennomsnittstallene i figur 3 viser et grovt, men solid mål på forskjeller i klageomfang mellom fylker. Samtidig skjuler denne type gjennomsnittstall eventuelle fylkesvise *endringer* i perioden – for eksempel om Aust-Agder stabilt har hatt lavt klageomfang, og om Troms i hele perioden har hatt høyt klageomfang. Ser vi nærmere på utviklingen over år i fylkene, finner vi at klageomfanget ligger forholdsvis stabilt.

Figur 4. Fylker med klageomfang som avviker mye fra landsgjennomsnittet.¹³ Treårige gjennomsnitt for årene 1996 til 2004.



13) Kun fylker med avvik over 25 % er med i figuren. Klageomfang refererer til klagesaker per sosialhjelptilfelle.

14) Antallet sosialhjelptilfeller per 1000 innbyggere varierer mye mellom fylker. I 2005 var det færrest i Akershus med 22 og flest i Finnmark med 42 stønadstilfeller per 1000 innbyggere, og de fylkesvise forskjellene har vært relativt stabile i perioden 1995-2005 (SSB: Sosialhjelpsstatistikk)

Figur 4 viser prosentvis avvik fra landsgjennomsnittet for de fylkene som i størst grad har avvikende klageomfang. Av figuren ser vi at klageomfanget i Troms og Rogaland er klart høyere enn i landet som helhet for store deler av perioden. Hvis man ser bort fra 1996 ligger begge fylkene i hele perioden mer enn 20 prosent over resten av landet. Motsatt ser vi at Aust-Agder ligger mer enn 20 prosent under gjennomsnittet for landet i hele perioden. Også Nordland ligger jevnt 20 prosent under landsgjennomsnittet, mens i Møre og Romsdal reduseres avviket fra gjennomsnittet utover i perioden.

Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag skiller seg mest markant ut, og viser en ganske lik utvikling. De ligger høyest i begynnelsen av perioden og er blant de laveste på slutten av denne ti-årsperioden. I 2004 har de 20 prosent lavere klageomfang enn landet som helhet. Også Østfold viser en noe annen tendens enn flertallet av fylkene. Der var klageomfanget på nivå med gjennomsnittet for landet i siste halvdel av 1990-tallet, men øker mer enn landsgjennomsnittet fra 1999 og ligger i 2004 om lag 25 prosent over nivået i hele landet.

Antallet klager og sosialhjelptetthet

Så langt vet vi at klageomfanget varierer mye mellom fylker, og at det svinger i takt med sosialhjelpsforbruket. Spørsmålet nå er om variasjoner i antallet klager mellom fylker reflekterer variasjoner i *sosialhjelptetthet*, som referer til antallet sosialhjelptilfeller per 1000 innbyggere i fylket.¹⁴

Resonnementet er om antallet klager er høyere i fylker med stort sosialhjelpsforbruk,

altså: kan det være slik at når det relativt sett er mange som mottar økonomisk stønad, blir det gjennomgående mindre tid til den enkelte, hardere kamp om midlene og derfor større misnøye med vedtakene?¹⁵ I så fall skulle en forvente flere klager i fylker med stor sosialhjelpstetthet.

*Tabell 1.
Korrelasjon mellom antallet klagesaker og sosialhjelpstetthet.*

		<i>Klager på økonomisk stønad</i>	<i>Stønadstilfeller per 1000 innbyggere</i>
Klager på økonomisk stønad	Pearson Correlation	1	,099
	Sig. (2-tailed)		,188
	N	180	180
Stønadstilfeller per 1000 innbyggere	Pearson Correlation	,099	1
	Sig. (2-tailed)	,188	
	N	180	180

(signifikansnivå 0,05).

Tabell 1 viser at det ikke er sammenheng mellom antallet klager og sosialhjelpstetthet. Det vil si at fylker med relativt sett mange sosialhjelpsmottakere ikke har flere klager enn de med få mottakere av økonomisk stønad.

15) Aller helst burde en slik analyse vært gjort på kommunenivå, men data om klager på kommunenivå er ikke tilgjengelig.

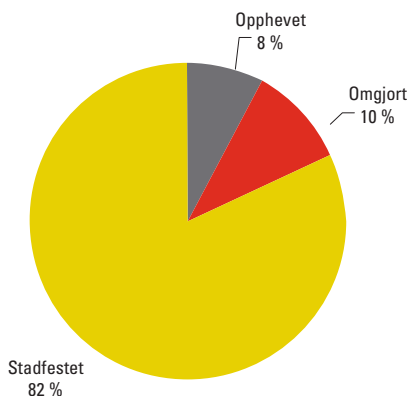
4 Klagesaker etter utfall

Når Fylkesmannen har mottatt en klagesak er det grovt sett tre mulige utfall. Enten oppheves vedtaket og saken sendes tilbake til fornyet behandling i kommunen. Dette skjer når saken av ulike grunner ikke er behandlet godt nok til at klageinstansen kan treffe endelig vedtak. Om klageinstansen finner å kunne ta stilling til det materielle innholdet i vedtaket, kan det enten *stadfestes* eller *omgjøres*.

Stabilitet over tid

Ser vi på gjennomsnittet for hele landet for perioden 1995 til 2005 får vi denne fordelingen.

Figur 5.
Utfall av fylkesmennenes klagesaksbehandling.¹⁶ Gjennomsnitt for hele landet for årene 1995 til 2005

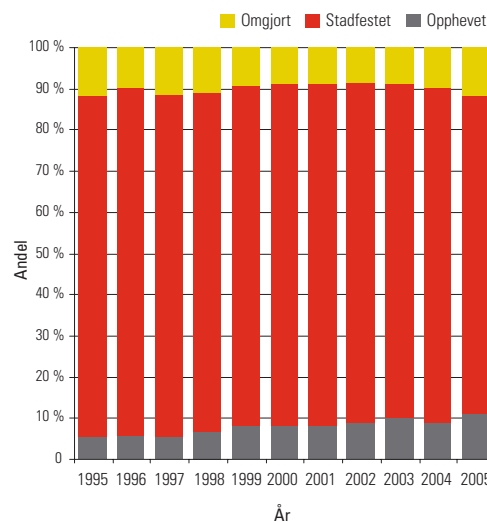


Figur 5 viser at 8 % av vedtakene ble opphevet, og sakene tilbakesendt i perioden 1995 til 2005. Det klart vanligste utfallet (82 %) var at vedtakene ble stadfestet av fylkesmennene, mens bare 10 % ble omgjort. Det klart dominerende utfallet er med

andre ord å stadfeste kommunens vedtak.

Spørsmålet er så om det i denne perioden har blitt mer eller mindre vanlig å oppheve vedtak.

Figur 6.
Klagesaker etter utfall. Utvikling i perioden 1995 til 2005.



Figur 6 viser at klageutfallene har vært forholdsvis stabile i perioden. Dersom vi skal snakke om en svak tendens er den at andelen saker som oppheves og omgjøres øker noe. Sagt på en annen måte, tendensen til å stadfeste vedtak har avtatt noe etter 2001.

Tidligere reiste vi spørsmål om nedgangen i klageomfang på slutten av 1990-tallet kunne ha sammenheng med en økning i antallet stadfestede vedtak. Resonnementet var, at om så var tilfellet og dette var kjent for klientene, kunne det tolkes som at det ikke var så stor vits å klage. Figuren viser at så ikke har vært tilfellet og at andelen stad-

16) Da avvisning ikke er et resultat av klagebehandlingen, men en årsak til at saken ikke behandles, er slike avgjørelser ikke tatt med. Avviste saker utgjør en liten andel av sakene som kommer til Fylkesmannen.

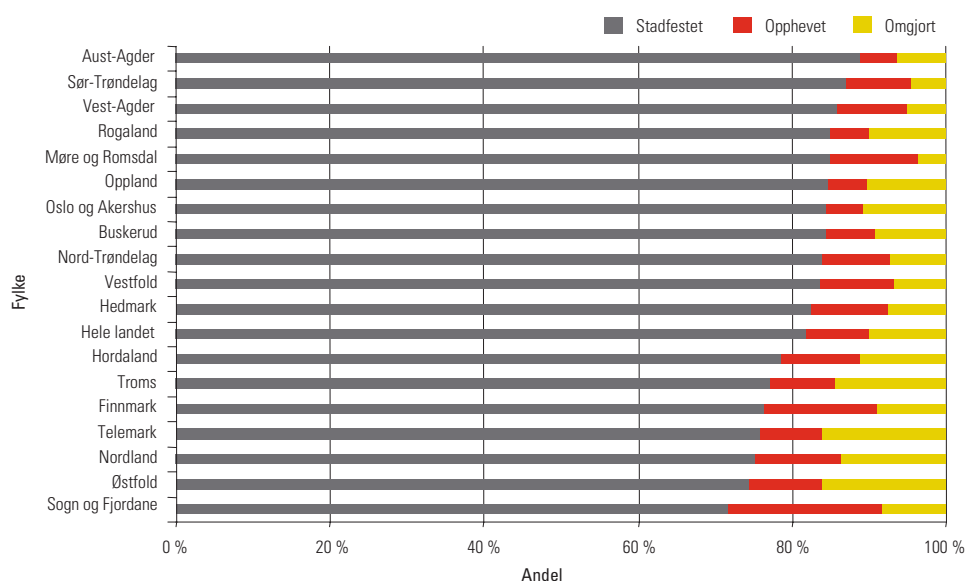
festede vedtak har ligget forholdsvis stabilt i perioden. I den grad vi kan snakke om en tendens er den at fylkesmennene de senere årene i noe mindre grad stadfester vedtak enn de gjorde på andre halvdel av 1990-tallet. Det er liten grunn til å tro at disse endringene påvirker tilbøyeligheten til å klage på vedtak om økonomisk stønad, både fordi endringene er meget små og fordi klientene vanskelig kan ha kunnskap om denne type aggregerte tall.

Variasjoner i utfall mellom fylker

I hvilken grad varierer så tendensen til å oppheve vedtak mellom fylker, og i hvilken grad varierer tendensen til å omgjøre og å stadfeste vedtak?

Figur 7.

Utfall etter fylke. Andel av totalt antall saker behandlet.¹⁷ Gjennomsnitt for årene 1995 til 2005.



Figur 7 viser andelen klagesaker etter utfall for de ulike fylkene. Dette er gjennomsnittstall for tiårsperioden. For det første viser figuren at andelen stadfestede vedtak varierer. Mens Aust-Agder og Sør-Trøndelag har høyest andel stadfestede saker, med opp mot 90 prosent, blir mindre enn 75 prosent av vedtakene stadfestet i Sogn og Fjordane og Østfold.

For det andre er det noe variasjon mellom fylkene i andel som opphever vedtak. Det er Sogn og Fjordane som i størst grad opphever vedtak, mens Oslo og Akershus i minst grad gjør det.

For det tredje varierer tilbøyeligheten til å omgjøre vedtak. Telemark er det fylket som i størst grad omgjør vedtak, mens Møre og Romsdal i minst grad gjør det.

Tidligere viste figur 3 at Aust-Agder var det fylket som hadde klart lavest klageomfang, samtidig som denne figuren forteller at fylket i størst grad også stadfester vedtak.

Det fikk oss på ny til å stille spørsmål om det på *fylkesnivået* kunne være en sammenheng mellom klageomfang og andelen stadfestede klagesaker. Nærmere analyser viste at det generelt sett ikke er slik sammenheng.¹⁸

At gjennomgående 8 av 10 klager på økonomisk stønad ikke tas til følge, slik at vedtakene stadfesteres, kan tolkes som at klageinstansen i hovedsak finner sosialkontorenes vedtak om økonomisk stønad som tilfredsstillende. Sett i et tilsynsperspektiv kan dette tolkes som meget oppmuntrende lesning. Gitt dette perspektivet er det større grunn til å være tilfreds med kommunenes saksbehandling i Aust-Agder enn i Sogn og Fjordane. Men om andelen stadfestede vedtak ikke er uttrykk for kvaliteten på vedtakene, hva kan det da være uttrykk for at vedtakene i større grad stadfesteres? Kan det være at standarden som kreves varierer mellom fylkene?

17) For Oslo og Akershus mangler data for 1995. For Finnmark mangler data for 1995, 1997 og 2000. Gjennomsnitt beregnet for resterende år. Avviste saker er tatt ut, da det ikke er tall for dette for hele perioden og de uansett utgjør en relativt ubetydelig andel.

18) Se vedlegg, tabell V3.

5 Klageutfall og begrunnelser

Juridisk sett er det forskjell på å omgjøre vedtak og å oppheve vedtak. Skillet går på om klageinstansen finner grunnlag for å ta stilling til vedtakets materielle innhold. Oppheving skjer fordi det ikke er grunnlag for å avgjøre om vedtaket skal stadfestes eller omgjøres.¹⁹ Litt forenklet kan vi si at oppheving primært refererer til det prosedurale (mangler ved måten vedtaket er fattet på), mens omgjøring særlig referer til det materielle – altså vedtakets innhold.

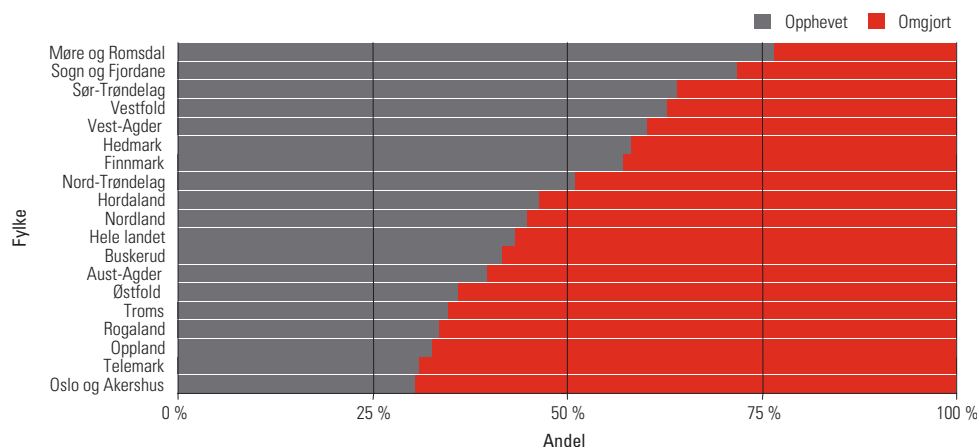
Selv om det juridisk sett er et skille mellom oppheving og omgjøring, kan det være interessant å undersøke nærmere om skillet også *empirisk* sett framtrer som klart. Vi skal gjøre det ved å se på begrunnelsene

som fylkesmennene har benyttet for oppheving og omgjøring. Begge typer klageutfall kan i skjemaene som det rapporteres på begrunnes med enten *feil saksbehandling*, *feil lovanvendelse* eller *åpenbart urimelig skjønn*.

Omgjørings- og opphevingsfylker?

Før vi studerer begrunnelsene skal vi se bort fra vedtak som har blitt stadfestet, og konsentrere oss om det relative forholdet mellom omgjøring og oppheving. Selv om dette juridisk sett er forskjellige typer vedtak, kan vi tenke oss at klageinstansen her står i et valg mellom alternativer.

Figur 8.
 Omgjøring og oppheving etter fylke. Gjennomsnitt for 1995–2005.



19) Av språklige hensyn bruker vi her bare *oppheving*, og ikke oppheving av vedtaket og tilbakesending av saken. Tilsvarende bruker vi betegnelsen *omgjøring* der det opprinnelige vedtaket oppheves og det fattes nytt vedtak.

20) NB: vedtak som er "stadfestet" inngår ikke i figuren.

Figur 8 viser det relative forholdet mellom omgjøring og oppheving av klagesaker, målt som gjennomsnittet for perioden 1995–2005.²⁰ Mens åtte embeter i størst grad opphever vedtak er det ti som oftest

omgjør vedtakene. Foruten Møre og Romsdal er oppheving relativt vanlig i Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag, Vestfold og Vest-Agder (mer enn 60 % tilbakesendes). På den andre siden, i tillegg til Oslo og

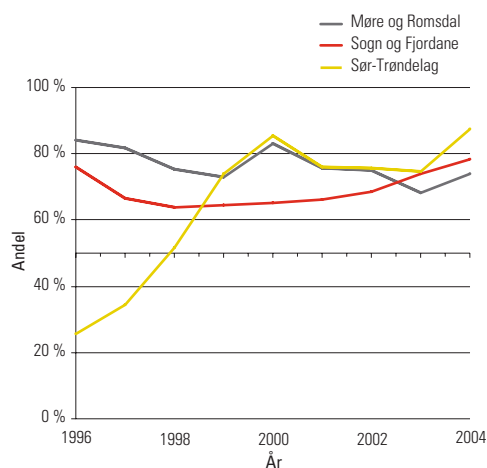
Rapporten er utarbeidet av Gruppe for inkluderende velferd (GIV) ved Høgskolen i Oslo på oppdrag av Statens helsetilsyn

Akershus er omgjøring relativt vanlig i Telemark, Oppland, Rogaland, Troms, Østfold og Aust-Agder (mer enn 60 % omgjøres).²¹

Tallene som ligger til grunn for figuren over er gjennomsnittstall for hele perioden. Spørsmålet er i hvilken grad det er stabile ”omgjørings- og opphevingsfylker”? Analyser viser at det generelle bildet er at det er forholdsvis stabile ”omgjørings- eller opphevingsfylker” i perioden 1995–2005.²² Men noe variasjon er det. Vi skal se nærmere på de tre fylkene på hver ”fløy”.

Figur 9.

Vedtak som er opphevet. Utvikling i de tre fylkene som relativt sett hadde høyest andel klagesaker som ble opphevet i forhold til omgjorte, jf. figurene 8 og 9. Treårige gjennomsnitt – 1996 til 2004.

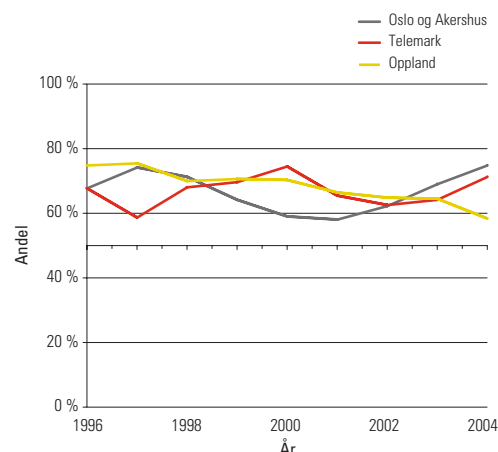


Figur 9 viser at Møre og Romsdal, samt Sogn og Fjordane er stabile ”opphevingsfylker”. Sør-Trøndelag viser derimot en annen profil. De første årene omgjorde de i langt større grad enn opphevet. Fra 1998 ble praksis lagt radikalt om og det normale har siden vært snarere å oppheve enn omgjøre vedtakene. Sør-Trøndelag har i perioden med andre ord gått fra å være et omgjøringsfylke til å bli et opphevingsfylke. Er dette så uttrykk for at klagesakenes karakter endret status fra 1998, eller var det Fylkesmannen som endret praksis i sin klagesaksbehandling?

Ser vi så på fylkene som i størst grad omgjorte vedtak, er det også forholdsvis stor stabilitet i perioden.

Figur 10.

Omgjorte saker. Utvikling i fylkene med høyest andel omgjorte klagesaker i forhold til opphevede. Treårige gjennomsnitt – 1996–2004



Figur 10 viser at andelen omgjorte klagesaker i Oslo og Akershus, Telemark og Oppland ligger forholdsvis stabilt i årene 1996 til 2004. Mens det svinger litt opp og ned for de to første fylkene, er tendensen for Oppland en noe annen – over tid omgjøres vedtak i mindre grad, mens de i større grad oppheves. Fortsetter denne tendensen kan Oppland gradvis bli et opphevingsfylke, snarere enn et omgjøringsfylke.

Spørsmålet melder seg: Hvorfor varierer tendensen til å omgjøre og oppheve så mye mellom fylker? Empirisk sett finner vi altså en forholdsvis stabil tendens til at noen fylkesmenn oftere omgjør enn opphever vedtak, mens det for andre er omvendt. Disse forskjellene i utfall kan selvsagt skyldes systematiske forskjeller i sakene som kommer inn til klageinstansen. Det kan enten ha sammenheng med forskjeller i ordinær saksbehandling i kommunene og/eller at kvaliteten på klagebehandlingen i kommunene varierer systematisk mellom fylker. I så fall, hvorfor er det slik?

Forskjellene mellom fylkesmennene i tilbøyeligheten til å oppheve eller omgjøre kan også forklares med fylkesmennenes praksis – enten ved at fylkesmennene behandler like saker forskjellig eller at de har ulik registreringspraksis. Dersom det siste er tilfellet framtrer forskjeller mellom embetene kort og godt fordi de registrerer det samme forskjellig. Vi skal se nærmere på dette gjennom å analysere begrunnelsene for omgjøring og oppheving av vedtak.

21) Se vedlegg, tabell V4.

22) Se vedlegg, tabell V5.

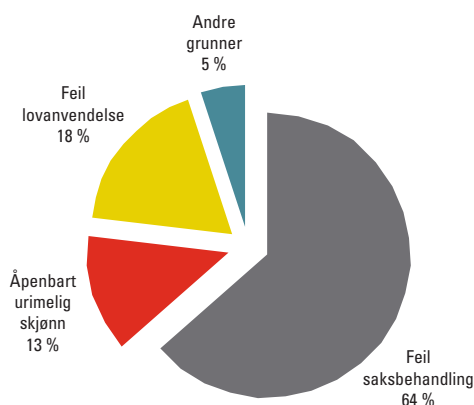
Hvorfor oppheves eller omgjøres vedtak?

Av de tre grunnene for å oppheve eller omgjøre vedtak, refererer feil i saksbehandlingen klart til det prosedurale, mens feil lovanvendelse og åpenbart urimelig skjønn hovedsakelig refererer til vedtakets innhold. Slik sett er det grunn til å forvente at når Fylkesmannen registrerer feil i saksbehandlingen blir i hovedsak vedtaket opphevet og saken tilbakesendt til kommunen for ny behandling. I disse tilfellene har som regel Fylkesmannen ikke grunnlag for å ta stilling til det materielle innholdet i vedtaket.

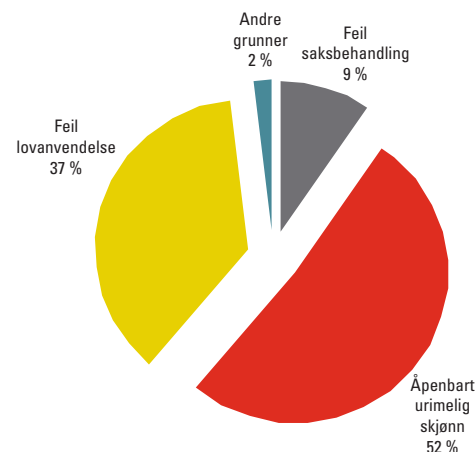
Finner Fylkesmannen derimot feil i lovanvendelsen eller at det er utøvd åpenbart urimelig skjønn, vil ventelig det vanlige være å omgjøre vedtaket. Slik sett er det grunn til å forvente at oppheving og omgjøring begrunnes forskjellig.

Særlig interessant kan det være å se om vedtak i økende grad omgjøres med begrunnelse: *feil lovanvendelse*. I så fall vil de gi støtte til Bernts tese om at klageinstansen med statlige veiledende satser for økonomisk stønad har fått "et meget virksomt og ganske presist middel for rettslig overprøving av stønadsnivået i kommunen" (Bernt 2000:224).

Figur 11. Oppheving. Fylkesmennenes begrunnelse for oppheving av vedtak. Gjennomsnitt for hele landet i årene 1995 til 2005.



Figur 12. Omgjøring. Fylkesmennenes begrunnelse for omgjøring av vedtak. Gjennomsnitt for hele landet i årene 1995 til 2005



Figur 11 viser begrunnelsene for oppheving av vedtak og tilbakesending av saken til kommunen. Den klart vanligste grunnen er feil saksbehandling med 64 %. I tillegg tilbakesendes 18 % av sakene på grunn av feil lovanvendelse og 13 % fordi det er utøvd åpenbart urimelig skjønn.

Figur 12 viser at den vanligste begrunnelsen for omgjøring (52 %) er at det er utøvd åpenbart urimelig skjønn, mens 37 prosent begrunnes med feil lovanvendelse. I tillegg blir en av ti saker omgjort med feil saksbehandling som begrunnelse.

Profilen på begrunnelsene er som ventet forskjellig. Av sakene som oppheves begrunnes 2/3 med saksbehandlingsfeil. Av sakene som omgjøres begrunnes ni av ti saker med enten feil lovanvendelse eller åpenbart urimelig skjønn.

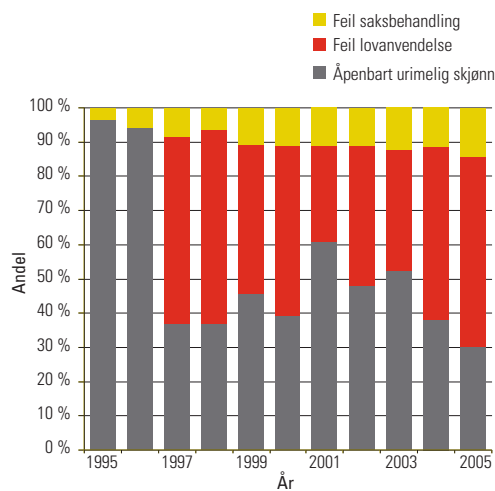
Så langt har vi sett på gjennomsnittstall for hele perioden, spørsmålet nå er om disse skjuler interessante endringer innen perioden?

For oppheving av vedtak og tilbakesending av klagesaker til kommunene er begrunnelsen i hovedsak den samme i hele perioden.²³ Mellom 60 og 70 prosent av sakene blir opphevet på grunn av *feil saksbehandling*. Samme forholdsvis stabile inntrykk gir bruken av de andre begrunnelsene.

Begrunnelsene for å omgjøre vedtak endrer seg imidlertid noe i perioden.

23) Se vedlegg, figur V2

Figur 13. Omgjøring. Fylkesmennenes begrunnelse for omgjøring av vedtak i perioden 1995 til 2005.²⁴



Figur 13 viser ikke meget sterke tendenser. Det er en svak tendens til at stadig flere vedtak omgjøres på grunn av saksbehandlingsfeil. Videre svinger tilbøyeligheten til å omgjøre på grunn av åpenbart urimelig skjønn. Interessant er det å registrere økningen fra 2001 i andelen vedtak som omgjøres på grunn av 'feil lovanvendelse'. Dette kan bety at tesen til Bernt har noe for seg. At innføringen av statlige veiledende satser har ført til at flere saker omgjøres med henvisning til vedtakets lovlighet, snarere enn dets rimelighet.

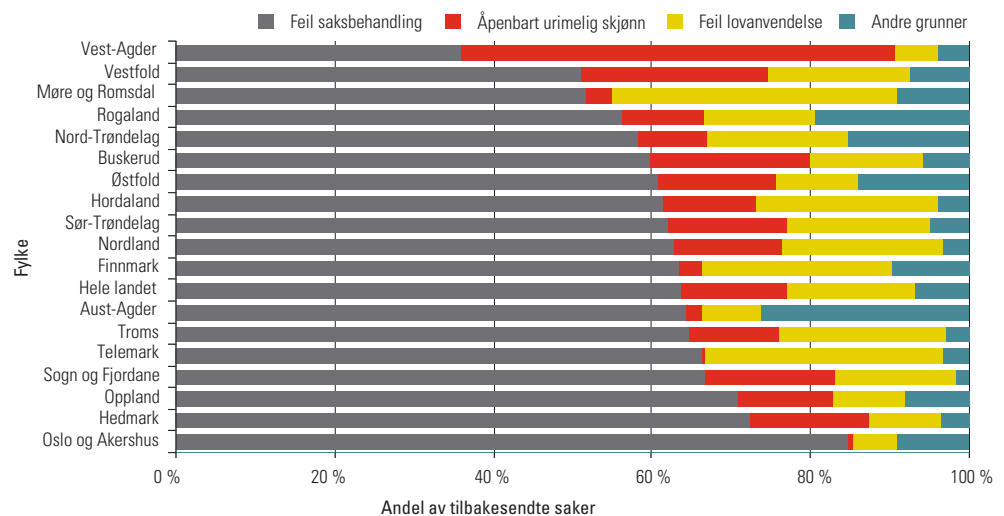
Dette handler trolig i all hovedsak om stønadsbeløpets størrelse, og dermed hvilken standard sosialhjelpen skal sikre. Dette impliserer ikke i seg selv at veiledende satser og praksis ved klagesaksbehandling kan ha bidratt til å heve nivået på den økonomiske stønaden. Enkle beregninger på utviklingen i stønadssum for tre familietyper tyder *ikke* på en generell tendens til at stønadsnivået har gått opp etter 2001.²⁵ I tillegg, dersom stønadsnivået hadde gått markert opp etter 2001, kunne en kanskje også ha forventet at antallet klagesaker ville ha gått ned. Det skjedde ikke (jf. figur 1). Heller ikke antallet omgjøring gikk ned i samme periode, de snarere økte (jf. figur 6).

Dersom vi snur perspektivet, og tar utgangspunkt i begrunnelsen – mer presist 'åpenbart urimelig skjønn' – viser det seg at den i økende grad blir brukt for å *oppheve* klagesaker.²⁶ Dette er umiddelbart litt underlig. Hvordan skal vi tolke at fylkesmennene i økende grad bruker 'åpenbart urimelig skjønn' som begrunnelse for å *oppheve* vedtak?

Stor forskjell mellom fylker

Forholdet mellom klageutfall og begrunnelser blir enda mer komplekst når vi sonderer mellom fylker. Begrunnelsene for oppheving og omgjøring varierer her svært mye.

Figur 14. Begrunnelse for oppheving. Gjennomsnitt for årene 1997 til 2005.



24) I 1995 og 1996 ble 'feil lovanvendelse' og 'åpenbart urimelig skjønn' definert som 'urimelig skjønn'.

25) Se vedlegg, tabell V6

26) Se vedlegg, tabell V7

Figur 14 viser at feil saksbehandling som begrunnelse for oppheving varierer mellom 36 og 85 prosent. Mens Fylkesmannen i Oslo og Akershus i nesten ni av ti tilfeller begrunner oppheving med feil saksbehandling, er dette i Vest-Agder begrunnelse i knapt fire av ti tilfeller. Den vanligste begrunnelsen for å oppheve vedtak i Vest-Agder er at det er utøvd åpenbart urimelig skjønn. I Møre og Romsdal og Telemark er det forholdsvis vanlig å oppheve vedtak med feil lovanvendelse som begrunnelse. Mer generelt viser figuren at det i mange andre fylker er en forholdsvis stor andel av sakene som blir opphevet med enten feil lovanvendelse eller åpenbart urimelig skjønn som begrunnelse.

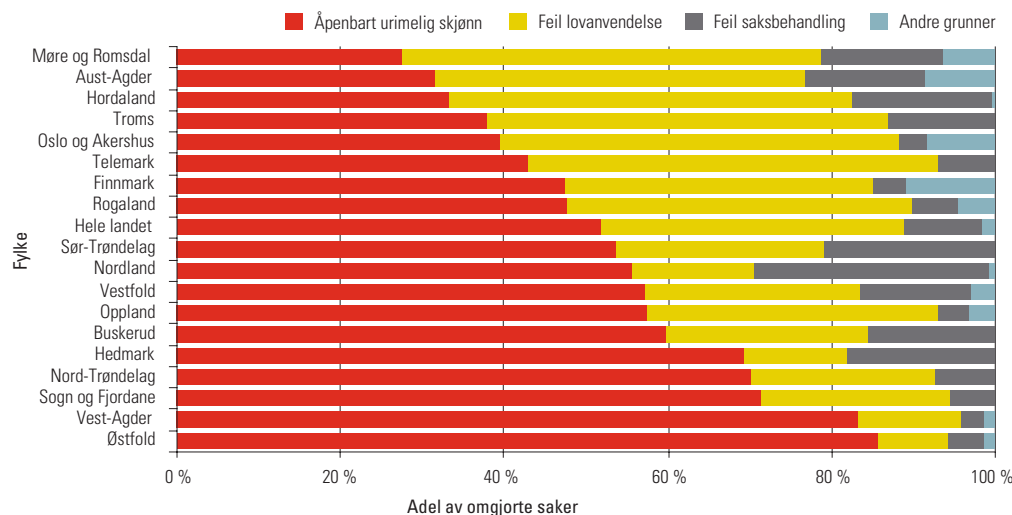
I noen fylker er kategorien ”andre grunner” forholdsvis vanlig, som for eksempel i Aust-Agder der det benyttes i nesten en fjerdedel av sakene som oppheves og sendes tilbake. Et eksempel på ”andre grunner” kan være feil i fakta.

Det er grunn til å reise spørsmål om hva som substansielt ligger bak når for eksempel Fylkesmannen i Vest-Agder opphever knapt fire av ti vedtak med den begrunnelse at det er utøvd åpenbart urimelig skjønn. Hvorfor blir disse sakene ikke omgjort?

Også begrunnelsene for å *omgjøre* vedtak viser store fylkesvise variasjoner.

Figur 15.

Begrunnelse for omgjøring. Fylkesmennenes begrunnelse for omgjøring av vedtak for klagesaker. Gjennomsnitt for perioden 1997 til 2005, etter fylke.



Figur 15 viser at mens Fylkesmannen i Østfold omgjør over 80 prosent av vedtakene fordi det er utøvd åpenbart urimelig skjønn, er dette begrunnelse i bare 27 prosent av sakene i Møre og Romsdal. Tilsvarende ser vi at begrunnelsene i Agderfylkene er svært forskjellige – i Aust-Agder er åpenbart urimelig skjønn begrunnelse i tre av ti saker, mens det i Vest-Agder blir brukt som begrunnelse i mer enn åtte av ti tilfeller.

samme er særdeles lite vanlig (3 %) i Oslo og Akershus.

Det kan være substansielt interessant å ta nærmere rede på hva som ligger bak når fylkesmenn *omgjør* vedtak med den begrunnelse at det er begått feil i saksbehandlingen. Og hvorfor er dette mer vanlig i noen fylker enn i andre?

Generelt er det slik at de som ofte begrunner omgjøring med at vedtaket er åpenbart urimelig i liten grad begrunner det med feil lovanvendelse, og omvendt. Interessant er det også at Fylkesmannen i Nordland forholdsvis ofte (29 %) omgjør vedtak på grunn av *feil saksbehandling*, mens det

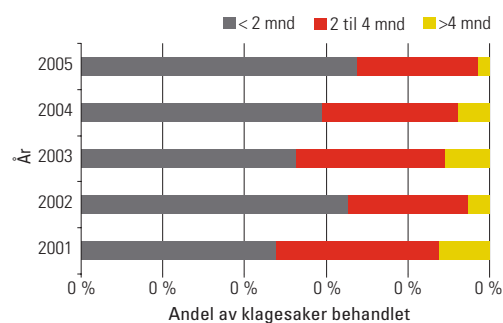
6 Behandlingstid hos klageinstansen

Det er viktig for klientene at klager både er gjenstand for grundig behandling og at de blir behandlet innen rimelig tid. Fra ulikt hold, bl.a. Riksrevisjonen, er det blitt hevdet at det tar for lang tid å få klager behandlet.

Den totale klagetiden handler først om hvor lang tid kommunene bruker på saken og deretter behandlingstiden hos Fylkesmannen. På grunn av mangelfulle data på kommunenivået skal vi her avgrense analysene til behandlingstiden hos klageinstansen i årene 2001–2005. Materialet skiller ikke mellom klager på sosiale tjenester (kapittel 4) og på økonomisk stønad (kapittel 5). Men siden ca. åtte av ti klager knytter seg til vedtak om økonomisk stønad vil det være disse som preger materialet.

Flertallet av klagesakene i perioden 2001 til 2005 har hos Fylkesmannen hatt en behandlingstid på under to måneder.

Figur 16.
Behandlingstid hos klageinstansen 2001–2005.
Gjennomsnitt for embetene.



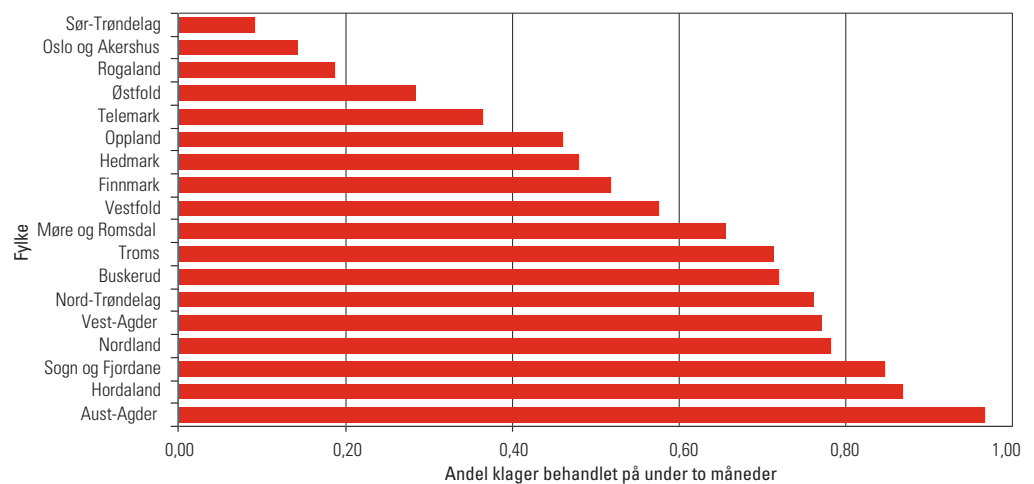
Figur 16 indikerer at behandlingstiden har gått ned i perioden 2001–2005. Tendensen har vært at flere saker behandles innen 2 måneder, og færre har en behandlingstid hos klageinstansen på mer enn 4 måneder. I 2005 ble ca 2/3 av klagesakene behandlet innen 2 måneder.

Om vi ser på hele perioden under ett er det generelt en sammenheng mellom lang behandlingstid (mer enn 4 måneder) og antallet klagesaker. Det er fylker med mange klagesaker som har flest saker med lang behandlingstid.²⁷ Dette kan være uttrykk for at fylkesmenn med mange klagesaker også har mindre behandlingsskapasitet.

Begrenser vi analysene til andelen saker som behandles innen 2 måneder, finner vi store variasjoner mellom embeter. Vi skal ta utgangspunkt i situasjonen i begynnelsen av perioden, og se på gjennomsnittet for årene 2001/2002.

27) Se vedlegg, tabell V8

Figur 17. Andel klagesaker med behandlingstid under to måneder. Gjennomsnitt for 2001/2002. Etter fylke.

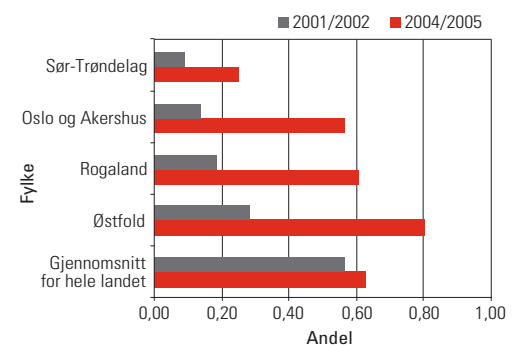


Figur 17 viser at bare 10 prosent av klagen i Sør-Trøndelag i 2001/2002 ble behandlet innen 2 måneder. Også Oslo og Akershus og Rogaland behandlet en liten andel av klagen innen 2 måneder. Motsatt behandlet Sogn og Fjordane, Hordaland og Aust-Agder mer enn 80 prosent av klagen innen samme tidsrom. De fleste fylkesmennene klarte å behandle halvparten av klagen innen 2 måneder.

Hva skjedde så i årene fram til 2004/2005 med de fire fylkene som behandlet færrest klager innen et par måneder i 2001/2002?

Figur 18 viser for det første gjennomsnittet for hele landet – at andelen saker som ble behandlet innen 2 måneder økte fra knapt 60 prosent ved starten til vel 60 prosent ved slutten av perioden. Særlig fylkesmennene i Oslo og Akershus, Rogaland og Østfold behandlet langt flere saker innen 2 måneder i 2004/2005. Østfold passerte gjennomsnittet for landet, mens de to andre fylkene ikke nådde opp til landsgjennomsnittet. Også Sør-Trøndelag behandlet ved slutten av perioden en større andel av sakene innen 2 måneder, men fortsatt omfatter det mindre enn 25 prosent av sakene. Sør-Trøndelag var på begge tidspunkt det embetet som behandlet færrest klager innen 2 måneder.²⁸

Figur 18. Endring i andel klagesaker behandlet på under to måneder for fylkesmennene som hadde det dårligste utgangspunktet. Forskjellen mellom gjennomsnittene for 2001/2002 og for 2004/2005.

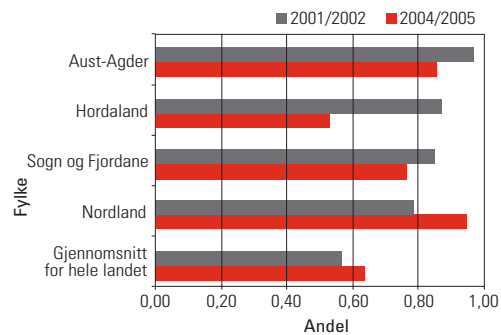


Hva skjedde så med de fylkesmennene som i utgangspunktet behandlet flest saker innen 2 måneder? Behandlet de i 2004/2005 fortsatt en like stor andel så raskt?

28) Se vedlegg, figur V3

Figur 19.

Endring i andel klagesaker behandlet på under to måneder for fylkene som hadde best utgangspunkt. Forskjellen mellom gjennomsnitt for 2001/2002 og for 2004/2005.



Figur 19 viser at alle unntatt ett fylke behandlet en noe lavere andel innen 2 måneder ved slutten av perioden. Fylkesmannen i Nordland økte andelen fra et høyt utgangspunkt, mens Hordaland falt under landsgjennomsnittet, og behandlet i 2004/2005 vel halvparten av klagesakene innen 2 måneder. For de andre embetene var det snakk om en mindre nedgang.

7 Oppsummering - empiriske hovedfunn

- For landet som helhet ligger både antallet klager og klageomfanget på et lavere nivå i 2005, enn det gjorde ti år tidligere.
- Det er imidlertid betydelige variasjoner i klageomfang mellom fylker, og det ser ut som disse variasjonene i hovedsak har vært stabile over tid.
- Utviklingen i noen fylker avviker fra dette forholdsvis stabile mønsteret. Målt som avvik fra utviklingen i gjennomsnittlig klageomfang lå for eksempel Sør-Trøndelag i begynnelsen av perioden langt over landsgjennomsnittet, for så å ligge langt under ved slutten av perioden.
- Knappt 20 prosent av klagen blir opphevet eller omgjort – i de fleste tilfeller blir vedtakene som er gjort i kommunene stadfestet av klageinstansen. Dette mønsteret er forholdsvis stabilt i den tiårsperioden som er studert.
- Andelen stadfestede vedtak varierer fra 75 til 90 prosent mellom fylkene.
- Det er noe mer markerte variasjoner i forholdet mellom opphevede og omgjorte vedtak. Det er et visst grunnlag for å sonde mellom forholdsvis stabile ”opphevingsfylker” og ”omgjøringsfylker”.
- Den viktigste grunnen for å oppheve vedtak er feil i saksbehandlingen – det er begrunnelsen i ca 2/3 av disse sakene.
- Av sakene som omgjøres begrunnes ni av ti klagesaker med enten feil lovanvendelse eller åpenbart urimelig skjønn.
- På fylkesnivået varierer begrunnelsene for oppheving og omgjøring sterkt.

Mens knapt ni av ti klagesaker som oppheves i Oslo og Akershus begrunnes med feil i saksbehandlingen, utgjør samme grunn bare knapt fire av ti saker i Vest-Agder. Tilsvarende ble knapt ni av ti omgjøringer i Østfold begrunnet med åpenbart urimelig skjønn, mens det samme var tilfellet i knapt tre av ti omgjøringer i Møre og Romsdal.
- Behandlingstiden i klageinstansen gikk ned i perioden 2001–2005. I 2005 ble 2/3 av sakene behandlet innen to måneder. Men igjen er det store variasjoner mellom fylkene – fra Buskerud som behandler nesten alle saker så raskt, til Sør-Trøndelag som bare behandler 1/4 av sakene innen to måneder

8 Noen refleksjoner

Kan så analysene av vekst og variasjoner i antallet klager, klageutfall og begrunnelser mellom fylker gi visse indikasjoner på kvaliteten på klagesaksbehandlingen?

I drøftingen av dette spørsmål vil det være viktig å avklare i hvilken grad materialet som årlig samles inn fra fylkesmennene om klagesaksbehandlingen er pålitelig. Vi har ikke inngående kjennskap til hvordan den praktiske dataregistreringen foregår hos fylkesmennene, men tar som utgangspunkt at arbeidet gjennomføres på en samvittighetsfull måte. Vi er mer usikre på i hvilken grad "like saker" kategoriseres og begrunnes på samme måte. Analysene gir snarere næring til en mistanke om at det rår betydelig forvirring hos fylkesmennene knyttet til kategoriene som benyttes ved rapporteringen. Det gjelder både klageutfall og begrunnelser.

Klageutfall

Sondringen mellom oppheving og omgjøring av vedtak framstår som uklar. Juridisk sett er dette ulike fenomen. Av hensyn til bl.a. tidsdimensjonen skal klageinstansen først avklare om det er grunnlag for å ta stilling til sakens materielle innhold. Når det er tilfelle er alternativene enten å stadfeste eller omgjøre vedtaket. Når det ikke er tilfelle, og klageinstansen ikke kan innhente supplerende opplysninger som gir et tilstrekkelig grunnlag for å avgjøre saken, skal vedtaket oppheves og saken sendes tilbake til kommunen.

Fylkesmennenes praksis kan gi inntrykk av at dette omfortolkes fra et juridisk til et pedagogisk spørsmål. Sentralt her blir hvordan klageinstansen best skal skolere/instruere/oppdra kommunene i arbeidet

med å tildele og utmåle økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven. Det kan se ut som noen mener dette mest effektivt gjøres gjennom å oppheve vedtaket og sende det tilbake med presise instruksjoner for at kommunen skal få gjøre nytt vedtak. Andre kan mene at det best skjer gjennom "modellering" og foretrekker derfor å omgjøre vedtaket. Dette reiser ikke bare spørsmål om hva som er riktige beslutninger, men også om forholdet mellom klageinstans og vedtaksinstans. Dette har både en normativ/juridisk og en empirisk side. Den første handler om hvordan klageinstansens vedtak bør fortolkes av underinstansen. Den andre handler om i hvilken grad klageinstansen vedtak i noen forstand skaper presidens for saksbehandlingen i kommunene.

Begrunnelsene

Skillet mellom rettsanvendelseskjønn og forvaltningsskjønn er ikke alltid klart. Likevel er det grunnlag for å si at *feil saksbehandling* i hovedsak viser til forhold som kan være en trussel mot prosessuell rettsikkerhet – altså forhold knyttet til måten vedtaket er fattet på. Feil lovanvendelse derimot, er primært en trussel mot materiell rettssikkerhet og måten loven er tolket på – altså forhold knyttet til vedtakets innhold. Det samme er *åpenbart urimelig skjønn*, som også knytter seg til den materielle siden ved vedtaket. Forskjellen er at den begrunnelsen primært viser til det handlingsrommet forvaltningen har, og som i liten grad er rettslig regulert.

Analysene kan tyde på at det empirisk er store uklarheter i klagesaksbehandlingen av hva som forstås med kategoriene: feil saksbehandling og feil lovanvendelse. Tilsvarende kan det virke uklart hva som

forstås med kategoriene: åpenbart urimelig skjønn og feil lovanvendelse. Disse sondringene har både en normativ/juridisk side og en empirisk side. Det første handler om hvordan disse kategoriene *skal forstås*, mens den andre handler om hvordan de *blir forstått*. For oss kan det se ut som en her står overfor kunnskapsmessige utfordringer på begge sider.

klagesaksbehandlingen. Videre kan det se ut som det rår en viss forvirring i forståelsen av relasjonen mellom klageinstansen og vedtaksinstansen.

Klage – uttrykk for hva?

En grunnleggende utfordring i analysene ligger i å avklare nærmere hva en klage på økonomisk stønad er uttrykk for. Uttrykker klager først og fremst noe om kvaliteten på det arbeidet som utføres ved de kommunale sosialkontorene, kvaliteten på fylkesmennenes arbeid eller sier de primært noe om innbyggernes tilbøyelighet til å klage? Uten nærmere kunnskap om disse spørsmål er det vanskelig substansielt å tolke hva som ligger bak så vel svingninger i klageomfang over tid som variasjoner mellom fylker. Hvorfor er klageomfanget vesentlig større i Vest-Agder enn i Aust-Agder, eller i Troms sammenlignet med i Nordland? Hvorfor gikk klageomfanget markert ned på slutten av 1990-tallet, for så å øke igjen? Og er det mest foruroligende når klageomfanget øker eller når det går ned?

Tilsyn

I et tilsynsperspektiv er både kvaliteten på det arbeidet som utføres ved norske sosialkontor og kvaliteten på klagesaksbehandlingen viktig. I den sammenheng bør det vurderes nøye i hvilken grad klageordningen er en god indikator på virksomheten ved sosialkontorene. Systematisk kunnskap om kvaliteten på det arbeidet som utføres av vedtaksinstansen er meget begrenset.

Resultatene av analysene gir grunnlag for å stille et stort spørsmål ved fylkesmennenes klagesaksbehandling av vedtak om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven. Resultatene *kan* tyde på at klagesaksbehandlingen i betydelig grad bestemmes av varierende faglige evner og bevissthet om å ta prøvingsansvaret på alvor. Både av hensyn til den enkeltes rettssikkerhet og tilliten til dette klageinstituttet, vil det være viktig å avklare nærmere i hvilken grad det faktisk er betydelig forskjellsbehandling mellom klageinstanser eller om problemet er at det som er "likt" blir fortolket og kategorisert forskjellig. En første utfordring må være å utvikle en mer ensartet forståelse av de begreper og kategorier som er sentrale i

9 Litteratur

Andenæs, Kristian (1992): *Sosialomsorg i gode og onde dager*. Oslo: TANO

Bernt, Jan Fridthjof og Doublet, David R. (1996): *Juss, samfunn og rettsanvendelse. En introduksjon til rettsvitenskapen*. Oslo: ad Notam, Gyldendal

Bernt, Jan Fridthjof (2000 b): «Saksbehandling og klage i saker om tildeling av ytelser». I Kjønstad, Asbjørn, Bernt, Jan Fridthjof, Kjellebold, Alice og Hove, Harald: *Sosial trygghet og rettssikkerhet – under sosialtjenesteloven og barnevernstjenesten*. Oslo: Fagbokforlaget.

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (2006): *Forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget

Graver, Hans Petter (2002): *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget

Helsetilsynet 2006: *Sammenstilling av fylkesmennenes rapportering om klagesaker etter sosialtjenesteloven for 2005*. Brev 8. mai 2006 til landets fylkesmenn

Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak (2005): *Velferdsrett I*. Oslo: Gyldendal

Terum, Lars Inge (1996): *Grenser for sosialpolitisk modernisering: om fattighjelp i velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget, Det Blå Bibliotek

Terum, Lars Inge (2003): *Portvakt i velferdsstaten*. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten. Oslo: Kommuneforlaget

Offetlige dokumenter:

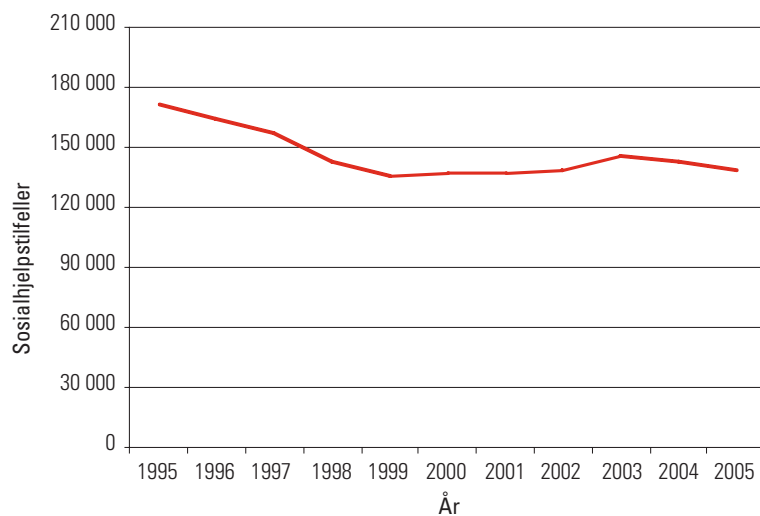
NOU 1985:18 Lov om sosiale tjenester m.v.

Ot.prp. nr. 29 (1990–91) Om lov om sosiale tjenester m.v.

Rundskriv I-13/2001: Statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold etter sosialtjenestelovens § 5-1 tredje ledd.

Rundskriv I-34/2001: Sosialtjenesteloven kapittel 5.

Figur V1.
Antallet sosialhjelpstilfeller 1995–2005.



Av figur V1 ser vi at det var jevn nedgang i antallet sosialhjelpstilfeller fra 1995 til 1999. De neste årene var antallet forholdsvis stabilt, med en liten oppgang i 2003.

Tabell V1.
Utvikling i klageomfang for hele landet. Klagesaker etter kapittel 5 per 1000 sosialhjelpstilfeller.

År	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gjennomsnitt	44,6	38,6	34,3	32,6	30,6	29,1	33,5	32,0	30,6	38,5	32,2
Treårig snitt		39,2	35,2	32,5	30,8	31,1	31,5	32,0	33,7	33,8	

Tabell V2.
Korrelasjon mellom klager på økonomisk stønad (kap 5) og klager på sosiale tjenester (kap 4). Begge standardisert på grunnlag av befolkningstall for fylkene i 2000.

		Klager etter kap 4, standardisert	Klager etter kap 5, standardisert
Klager etter kap 4, standardisert	Pearson Correlation	1	-,569(*)
	Sig. (2-tailed)		,017
	N	17	17
Klager etter kap 5, standardisert	Pearson Correlation	-,569(*)	1
	Sig. (2-tailed)	,017	
	N	17	17

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Rapporten er utarbeidet av Gruppe for inkluderende velferd (GIV) ved Høgskolen i Oslo på oppdrag av Statens helsetilsyn. Vedlegg (forts).

Tabell V3.
Sammenhengen mellom andel stadfestede klager og klageomfang i fylkene.

		<i>Andel stadfestede klager</i>	<i>Klager etter kap 5</i>
Andel stadfestede klager	Pearson Correlation	1	-,055
	Sig. (2-tailed)		,462
	N	180	180
Klager etter kap 5	Pearson Correlation	-,055	1
	Sig. (2-tailed)	,462	
	N	180	180

Tabell V4.
Det relative forholdet mellom omgjøring og oppheving av klagesaker i perioden 1995 til 2005, når en ser bort fra stadfestede vedtak.

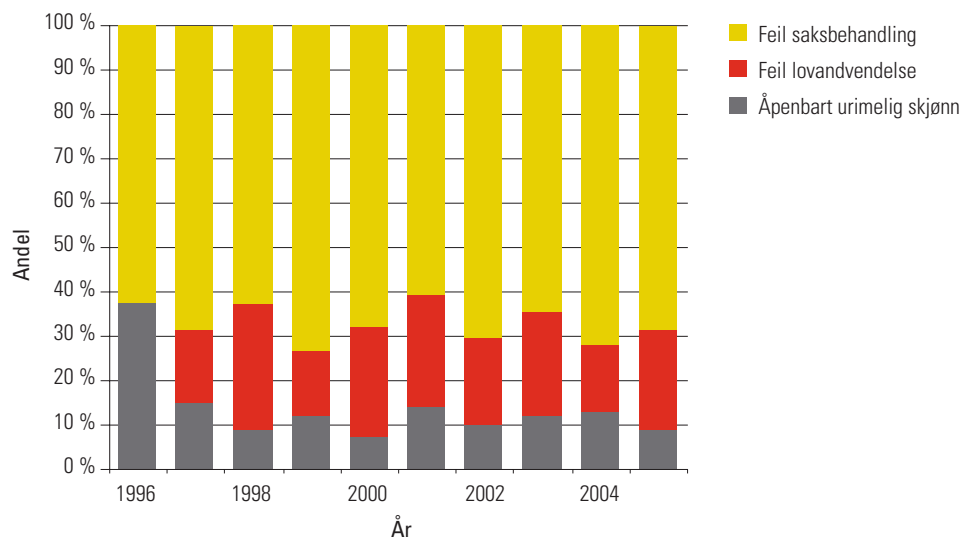
<i>Fylke</i>	<i>Opphevet</i>	<i>Omgjort</i>
Møre og Romsdal	77 %	23 %
Sogn og Fjordane	72 %	28 %
Sør-Trøndelag	64 %	36 %
Vestfold	63 %	37 %
Vest-Agder	60 %	40 %
Hedmark	58 %	42 %
Finnmark	57 %	43 %
Nord-Trøndelag	51 %	49 %
Hordaland	47 %	53 %
Nordland	45 %	55 %
Hele landet	43 %	57 %
Buskerud	42 %	58 %
Aust-Agder	40 %	60 %
Østfold	36 %	64 %
Troms	35 %	65 %
Rogaland	34 %	66 %
Oppland	33 %	67 %
Telemark	31 %	69 %
Oslo og Akershus	31 %	69 %

Rapporten er utarbeidet av Gruppe for inkluderende velferd (GIV) ved Høgskolen i Oslo på oppdrag av Statens helsetilsyn. Vedlegg (forts).

Tabell V5.
Andel opphevede vedtak 1995–2005 etter fylke (ekskl. stadfestede vedtak).

Fylke	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Gj.snitt
Møre og Romsdal	0,76	0,92	0,84	0,69	0,73	0,77	1,00	0,50	0,75	0,80	0,67	0,77
Sogn og Fjordane	0,92	0,73	0,63	0,64	0,65	0,64	0,67	0,68	0,71	0,82	0,81	0,72
Sør-Trøndelag	0,30	0,30	0,17	0,56	0,82	0,84	0,90	0,54	0,84	0,86	0,92	0,64
Vestfold	0,56	0,74	0,50	0,44	0,77	0,59	0,70	0,64	0,61	0,67	0,68	0,63
Vest-Agder	0,47	0,19	0,52	0,50	0,67	0,66	0,52	0,64	0,70	0,79	0,97	0,60
Hedmark	0,50	0,65	0,58	0,38	0,77	0,57	0,43	0,72	0,64	0,52	0,65	0,58
Finnmark	ikke data	0,63	ikke data	0,38	0,21	ikke data	0,50	0,50	0,95	0,81	0,82	0,57
Nord-Trøndelag	0,54	0,61	0,44	0,03	0,70	0,00	0,50	0,62	0,71	0,67	0,83	0,51
Hordaland	0,11	0,28	0,27	0,44	0,50	0,58	0,58	0,69	0,68	0,46	0,55	0,47
Nordland	0,33	0,37	0,26	0,34	0,44	0,38	0,41	0,57	0,62	0,64	0,60	0,45
Hele landet	0,32	0,37	0,32	0,38	0,47	0,47	0,47	0,50	0,53	0,47	0,48	0,43
Buskerud	0,48	0,31	0,26	0,40	0,24	0,43	0,52	0,59	0,48	0,50	0,37	0,42
Aust-Agder	0,60	0,20	0,47	0,50	ikke data	0,10	0,22	0,67	0,46	0,43	0,42	0,40
Østfold	0,29	0,45	0,22	0,15	0,32	0,31	0,28	0,39	0,46	0,58	0,51	0,36
Troms	0,11	0,10	0,53	0,45	0,44	0,40	0,38	0,31	0,32	0,37	0,41	0,35
Rogaland	0,11	0,08	0,15	0,43	0,41	0,38	0,46	0,44	0,41	0,33	0,51	0,34
Oppland	0,33	0,11	0,31	0,31	0,28	0,29	0,32	0,40	0,33	0,33	0,58	0,33
Telemark	0,11	0,44	0,41	0,39	0,15	0,37	0,25	0,42	0,45	0,20	0,21	0,31
Oslo og Akershus	ikke data	0,25	0,22	0,30	0,34	0,43	0,46	0,36	0,31	0,26	0,19	0,31

Figur V2.
Oppheving. Fylkesmennenes begrunnelse for oppheving av vedtak i perioden 1996 til 2005.



Rapporten er utarbeidet av Gruppe for inkluderende velferd (GIV) ved Høgskolen i Oslo på oppdrag av Statens helsetilsyn. Vedlegg (forts).

Tabell V6.

Gjennomsnittlig sosialhjelp per måned for tre typer stønadsmottakere 1997–2004. Målt ved 1. stønadsmåned og i 2004-kroner.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Enslig, 20 – 24 år	4935	4201	4234	4303	4411	4572	4612	4613
Enslig, 24 – 44 år	5677	5685	6048	6089	6273	6446	6655	7006
Enslig forsørger	8665	7846	8106	7689	7250	7184	7156	6759

Kilde: SSB sosialstatistikk.

Det er langt fra uproblematisk å benytte endring i månedlig stønadssum som indikator på endring i stønadsnivå, selv om det blir målt ved første stønadsmåned, bl.a. fordi stønadssum er sensitiv for eventuelle inntekter.

Tabell V7.

Begrunnelsen "åpenbart urimelig skjønn" fordelt på om Fylkesmannens vedtak oppheves eller omgjøres. 1996–2005.

<i>Åpenbart urimelig skjønn</i>											
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Gj.snitt
Andel omgjøres	85 %	89 %	87 %	82 %	86 %	83 %	83 %	80 %	77 %	79 %	83 %
Andel oppheves	15 %	11 %	13 %	18 %	14 %	17 %	17 %	20 %	23 %	21 %	17 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	

Tabell V8.

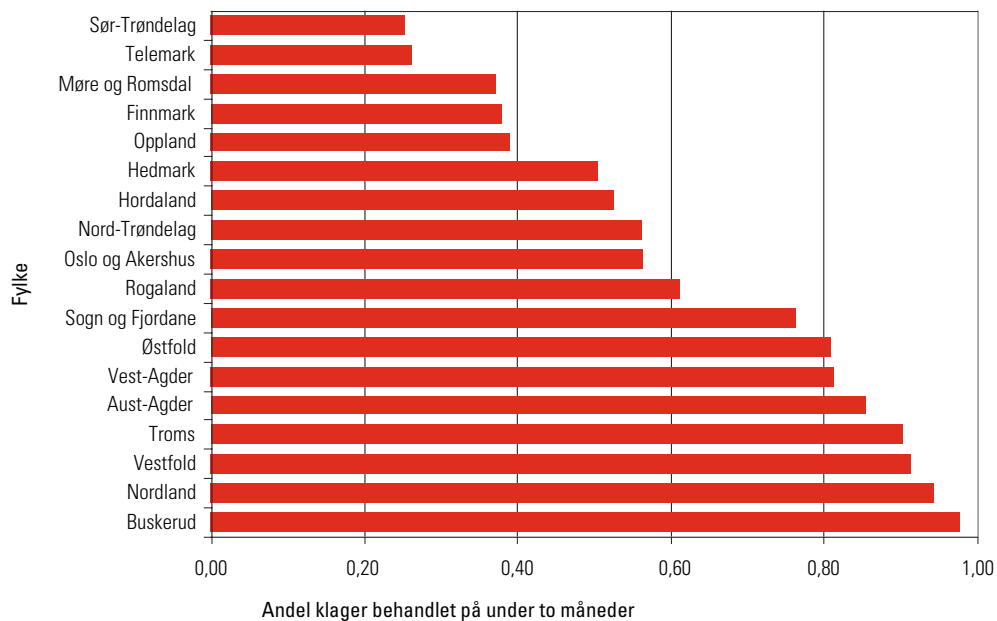
Sammenhengen mellom andelen klagesaker der behandlingstiden er mer enn 4 måneder og antallet klager i fylkene.

		Klager etter kap. 5	Behandlingstid over 4mnd
Klager etter kap. 5	Pearson Correlation	1	,486(**)
	Sig. (2-tailed)		,000
	N	90	90
Behandlingstid over 4 mnd	Pearson Correlation	,486(**)	1
	Sig. (2-tailed)	,000	
	N	90	90

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Rapporten er utarbeidet av
Gruppe for inkluderende
velferd (GIV) ved Høgskolen
i Oslo på oppdrag av
Statens helsetilsyn.
Vedlegg (forts).

Figur V3.
Andel klagesaker behandlet på under to måneder i 2004/ 2005.



Váidimat – ekonomlaš doarjja

Analiisa das movt fylkkamánit leat giedahallan váiddaáššiid sosiálbálvaluslága 5. kapihttala mielde jagiin 1995–2005

Dearvvašvuodageahču raportta 6/2007

Fátmmasteaddji čalgodoaimmaid joavku Oslo Allaskuvllas lea Stáhta dearvvašvuodageahču ovddas analiseren dieduid maid fylkkamánit jahkásaččat sáddejit guovddáš eiseválddiide váiddaáššegiedahallama birra sosiálbálvaluslága olis. Raporta sisttisoallá váiddaáššiid 5. kapihttala mielde, mat leat áššit ekonomalaš doarjaga hárrái. Diekkár áššit leat jahkásaččat sullii 5000, mii lea ¾ ollislaš váiddaáššelogus sosiálbálvaluslága olis. Eanas oassi dán áššiin leat suohkaniid doarjaga birra beaivválaš birgejupmái. Suohkaniin lea stuora friddjavuohta mearridit doarjaga, nu guhká go dat lea bealuštahtti dásis. Jagis 2001 ráhkadii stáhta bagadeaddji njuolggadusaid doarjaga sturrodaga birra beaivválaš birgejupmái.

Dán raporttas leat guorahallan movt fylkkamánit leat giedahallan váiddaáššiid ruđalaš doarjaga birra. Go vuoddu leat diedut jagiin 1995–2005, de oaidnit movt fylkkamánit leat giedahallan váiddaáššiid sihke ovdal ja mannel go stáhtalaš bagadusat ráhkaduvvojedje. Dieduid leat guorahallan dan vuodul go fylkkamánit leat riektesihkarvuoda áhahussan ja raporttas analiseret giedahallan váiddaáššiid logu, giedahallama bohtosiid, ja man guhká ádjánedje giedahallamiin. Leat buohtastahtán fylkkamánniid giedahallamiid ja buohtastahtin lea heivehuvvon dasa man oallugat leat ožžon ruđalaš doarjaga.

Go váiddamearrádusain lea stuora mearkašupmi ovttaskas olbmuid riektesihkarvuhtii ja eallindillái, de háliida Dearvvašvuodageahču oččodit áigái buori ja ovttalágán váiddagiedahallama. Dearvvašvuodageahču háliida maid váiddaáššiid bokte oazžut eanet dieduid bálvalusaid ja vuostáiváldiid dilálášvuodaid birra. Dán raporttas leat diedut váiddaáššiid giedahallama birra, ja lea ávkkálaš olbmuide ja áhahusaide mat doaimmahit bargguid sosiálbálvaluslága mielde. Dat lea maiddái mávssolaš earáide geat barget riektesihkarvuodaáššiguin.

Complaints about Financial Support

An Analysis of Complaints Pursuant to the Social Services Act Chapter 5 Dealt with by the Offices of the County Governors from 1995 to 2005

Short summary of Report from the Norwegian Board of Health Supervision 6/2007

The Group for Inclusive Welfare at Oslo University College carried out an analysis of the material that the Offices of the County Governors have reported annually to the central authorities, about complaints pursuant to the Social Services Act. The report deals with complaints pursuant to Chapter 5 in the Act, which are cases about financial support. Each year, there are about 500 of these cases, which represent about three quarters of the total number of complaints pursuant to the Social Services Act. Most of these cases are about financial support provided by the municipalities to enable people to support themselves. The municipalities have a wide margin of freedom when providing this type of financial support, on the condition that the support is at an appropriate level. In 2001 official guidelines for determining the level of financial support to enable people to support themselves were published.

Since the decision taken about a complaint has great importance for the legal safeguards of individuals and their life situation, the Norwegian Board of Health Supervision wishes to ensure that complaints are dealt with in a way that is appropriate and fair. This report provides knowledge about the way in which complaints are dealt with, and is of interest for people who work specifically with tasks related to the Social Services Act, and for the relevant organizations. It is also of interest for other people who work with the issue of legal safeguards.

This report contains an analysis of the way complaints about financial support are dealt with by the Offices of the County Governors. The material covers the period 1995–2005, so provides a picture of the situation both before and after the official guidelines were available. The material has been evaluated in the light of the role of the Offices of the County Governors as a body that has the role of ensuring legal safeguards. It contains an analysis of the number of cases dealt with, the result, the reasons for the result, and the length of time taken to deal with the complaint. The material from the different Offices of the County Governors is compared, and the number of complaints is seen in relation to the number of clients who receive financial report.

Rapport fra Helsetilsynet

Utgivelser 2006

1/2006 Dokumentasjon og teieplikt i gastrokirurgien. Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kommunikasjonen mellom helsepersonell og mellom helsepersonell og pasienter i helseforetak som gir kirurgisk behandling til pasienter med akutte sykdommer og kreftsjukdommer i mage-tarmkanalen i 2005

2/2006 Rettssikkerhet for utviklingshemmede. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2005 med rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning

3/2006 Et stykkevis og delt tjenestetilbud? Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2005 med kommunale helse- og sosialtjenester til voksne personer over 18 år med langvarige og sammensatte behov for tjenester

4/2006 Bruk av tvang i psykisk helsevern

5/2006 Meldesentralen – årsrapport 2004

6/2006 Kartlegging av bruk av lindrende sedering til døende. Skriftlig spørreundersøkelse gjennomført av Statens helsetilsyn høsten 2004

7/2006 Når det haster... Øyeblikkelig hjelp ved bevisstløshet – annerledes ved rus?

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 Helsetilsynet, Postboks 8128 Dep, 0032 Oslo, tlf. 21 52 99 00, faks 21 52 99 99, e-post postmottak@helsetilsynet.no.

Tilsynsmeldinger

Tilsynsmelding er en årlig publikasjon fra Helsetilsynet. Den benyttes til å orientere omverdenen om saker som er sentrale for 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.

Utgivelser 2007

1/2007 Meldesentralen – årsrapport 2005

2/2007 “Kjem du levande inn, kjem du levande ut” – men kva skjer så? Oppfølgingstilbudet etter ei alkoholforgifting

3/2007 Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2006 med tverrfaglige spesialiserte tjenester til rusmiddelmissbrukere

4/2007 Ikkje likeverdige habiliteringstenester til barn. Oppsummering av landsomfattende tilsyn med habiliteringstenester til barn 2006

5/2007 Rettssikkerhet for utviklingshemmede, II. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2006 med rettssikkerhet knyttet til bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning

6/2007 Klager på økonomisk stønad. En analyse av fylkesmennenes klagesaksbehandling etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven for årene 1995–2005

Tilsynsinfo

I Tilsynsinfo informerer Helsetilsynet om sentrale temaer fra tilsynssakene (enkeltsaker). Serien ble etablert i 2005 og finnes på www.helsetilsynet.no. Der kan det også tegnes abonnement. Temaer i hittil utkomne numre:

1/2005 Behandling med vanedannende legemidler

2/2005 Feilbehandling o.a.

3/2005 Taushetsplikt

4/2005 Helsetilsynets reaksjoner i tilsynssaker mot helsepersonell

1/2006 Pasientdokumentasjon, journalføringsplikten

2/2006 Bruk av alternative behandlingsmetoder

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

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

HELSETILSYNET
tilsyn med sosial og helse

OPPSUMMERING

Rapport fra Helsetilsynet 6/2007

Klager på økonomisk stønad

En analyse av fylkesmennes klagesaksbehandling etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven for årene 1995–2005

Gruppe for inkluderende velferd ved Høgskolen i Oslo har på oppdrag fra Statens helsetilsyn foretatt en analyse av det materialet fylkesmennene årlig har rapportert til sentrale myndigheter om klagesaksbehandlingen etter sosialtjenesteloven. Rapporten omfatter klagesaker etter kapittel 5, som er saker om økonomisk stønad. Slike saker utgjør årlig omtrent 5000, som er 3/4 av det totale antallet klagesaker etter sosialtjenesteloven. Hovedtyngden av disse sakene omhandler klager på kommunenes utmåling av stønad til livsopphold. Kommunene har stor frihet til å utmåle stønaden, forutsatt at den ligger på et forsvarlig nivå. I 2001 ble det gitt statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold.

I denne rapporten er fylkesmennes behandling av klagesakene om økonomisk stønad gjennomgått. Da materialet spenner over perioden 1995–2005 gir det et bilde av fylkesmennes behandling av klagesakene både forut for og etter at de statlige veiledende retningslinjene ble gitt. Materialet er vurdert i lys av fylkesmennes rolle som rettssikkerhetsinstans og inneholder en analyse av antallet behandlede klagesaker, utfallet av behandlingen, begrunnelser for utfall, og behandlingstiden. Det er foretatt sammenligninger mellom fylkesmennes behandling, og materialet er relatert til antallet mottakere av økonomisk stønad.

Da klageavgjørelsene har stor betydning for enkeltmenneskers rettssikkerhet og livssituasjon, ønsker Helsetilsynet å arbeide for en god og lik klagebehandling. Helsetilsynet ønsker også gjennom klagesakene å få økt kunnskap om tjenestene og tjenestemottakernes situasjon. Denne rapporten gir kunnskap om klagesaksbehandlingen, og vil være av interesse for personer og instanser som arbeider spesielt med oppgaver etter sosialtjenesteloven. Dessuten vil den være aktuell også for andre som arbeider med rettssikkerhetsspørsmål.