



HELSETILSYNET

tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene

MOTTATT

19. JUN. 2020

Fylkesmannen i Trøndelag

Fylkesmannen i Trøndelag
Postboks 2600

7734 STEINKJER

DERES REF: / YOUR REF:

2019/1089

VÅR REF: / OUR REF:

2019/1845 1 AGL

DATO: / DATE:

16. juni 2020

Delvis endring av eget vedtak etter klage

Helsetilsynet viser til brev av 29. juli 2019 fra Fylkesmannen i Trøndelag til Arbeids- og velferdsdirektoratet med anmodning om tolkningsuttalelse vedrørende delvis endring av eget vedtak etter klage. Anmodningen ble oversendt 21. august 2019 fra direktoratet til Helsetilsynet. Vi beklager lang saksbehandlingstid.

I Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv Hovednr. 35 punkt 5.47.2.1 står det følgende om behandling av klagesaker:

«Vurderer NAV-kontoret at tjenestemottaker har rett i sin klage, skal det fattes nytt vedtak som erstatter det opprinnelige. Det nye vedtaket kan påklages på vanlig måte. Vurderer Nav-kontoret at tjenestemottaker har delvis rett og opprettholder deler av det som påklages, eller klagen ikke tas til følge, skal saken oversendes fylkesmannen så fort den er forberedt».

Tilsvarende formulering står i Arbeids- og velferdsdirektoratets veileder til sosialtjenesteloven § 17 «Hvordan fatte vedtak på tjenesten opplysning, råd og veiledning?» punkt 2.5.2.

I rundskrivet og veilederen står det uttrykkelig at Nav-kontoret skal sende over saker hvor det er gitt delvis medhold. Arbeids- og velferdsdirektoratet skriver i innledningen til rundskrivet: «Merknadene er en fortolkning og presisering av hvordan politiske myndigheter og overordnet forvaltningsmyndighet ønsker at bestemmelsene skal forstås og praktiseres. Av merknadene fremgår det når det foreligger en plikt til å følge føringene [...]». Ut fra dette foreligger det en klar instruks på at klagesaker hvor det er gitt delvis medhold skal oversendes fylkesmannen.

Helsetilsynet har det overordnede ansvaret for klagesaker. Vår klagesaksveileder bygger på rundskrivet til Arbeids- og velferdsdirektoratet, og har derfor samme føring i punkt 2.2 som i rundskrivet.

Fylkesmannen stiller spørsmål ved om det som står i rundskrivet, om at Nav-kontoret skal sende saken til fylkesmannen ved delvis endring av eget vedtak etter klage, er i tråd med forvaltningsloven § 33 og uttalelser i juridisk teori.

Helsetilsynets vurdering

Parters rett til å få enkeltvedtak de er misfornøyd med overprøvd av et overordnet forvaltningsorgan, er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti i forvaltningsretten.

Forvaltningsloven § 33 (fvl.) omhandler saksforberedelsen i klagesak. I bestemmelsens andre ledd første setning og fjerde ledd står det:

«Underinstansen skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet.

[...]

Blir det ikke truffet avgjørelse som nevnt i annet ledd, skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt. Dersom underinstansen gir til klageinstansen uttalelse som partene kan kreve å få se uten hinder av § 19, skal den sende kopi til partene med mindre Kongen er klageinstans.»

Adgangen for underinstansen til å gi delvis medhold i klagen er forankret i forvaltningslovens forarbeider (Forvaltningskomiteens innstilling (1958)). Spørsmålet er om det må innfortolkes noen forbehold i denne adgangen.

I utgangspunktet kunne en tenke seg at underinstansen står helt fritt til også å foreta mindre endringer i vedtaket, med den konsekvens av parten ville måtte belastes med å klage to ganger på i hovedsak samme vedtak.

Ordlyden i fvl. § 33 eller forarbeidene til bestemmelsen gir ikke en klar løsning på problemstillingen.

Fylkesmannen viser til *Forvaltningsloven med kommentarer* (2011) s. 545 og 547. Sitatene derfra kan leses som underinstansen skal fatte nytt enkeltvedtak dersom det er grunn til det, uavhengig av omfanget av medhold.

Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen går nærmere inn i problemstillingen i Frihagens forvaltningsrett (Bind 1, 2010) på s. 314:

«[...] Det er antakelig ikke noe vilkår at klager gis *fullt* medhold, det er tilstrekkelig at hun eller han kommer bedre ut enn ved det opprinnelige vedtaket, men hovedregelen må klart nok være at underinstansen ikke bør foreta endringer som ikke i det vesentlige imøtekommer klagers ønsker. Da tvinger man bare klager til å sette i gang en ny klagesak, eller enda verre – klager gir opp enten fordi hun eller han tror dette er siste ord fra forvaltningens side, eller fordi man ikke orker å starte forfra igjen».

Jan Fritjof Bernt gir en klarere uttalelse i Norsk lovkommentar (Rettsdata) til § 33:

«Underinstansen kan også gi klager delvis medhold, men dette bør bare gjøres hvor det er rimelig grunn til å tro at klager vil være fornøyd med det nye vedtaket, og klager må gjøres oppmerksom på sin rett til å påklage dette.»

Tilsvarende lovforståelse er lagt til grunn av Aslak Syse i *Velferdsrett II* (Gyldendal 2017) kap. 3.2.7 andre avsnitt:

«Videre kan underinstansen gi klageren delvis medhold, men dette bør bare gjøres når det er rimelig grunn til å tro at klageren blir fornøyd med det nye vedtaket»

Som det framgår er det litt ulike formuleringer i juridisk teori om nytt vedtak om delvis endring i underinstansen. Etter vår vurdering ivaretar de to siste referansene best den grunnleggende retten til å få klagen vurdert av en overordnet instans og dermed også sammenhengen i regelverket. Med mindre det er grunn til å tro at parten vil være tilfreds med det nye vedtaket, vil en delvis endring i realiteten medføre merbelastning og forsinkelse eller at parten gir opp.

Ser man på brukerne av de sosiale tjenestene i Nav, er dette en særlig sårbar gruppe. Hensynet til brukergruppen tilsier at systemet med å klage ikke må være så vanskelig at klager gir opp eller at en sak ikke videresendes som følge av at klager ikke har forstått hva som må gjøres. En setning i et nytt vedtak med informasjon om klageretten vil ikke ivareta behovet til denne gruppen.

Fylkesmannen peker i sin henvendelse på behovet for å gi parten anledning til kontradiksjon som argument for at Nav ikke bør oversende vedtak der de finner grunnlag for delvis omgjøring. Dette hensynet er allerede ivaretatt i forvaltningsloven. Dersom underinstansen avgir uttalelse til klageinstansen i forbindelse med oversendelse av klagen, skal klager, med unntak av opplysninger som er nevnt i fvl. § 19, få oversendt uttalelsen i kopi. Det følger av § 33 fjerde ledd første setning. Det gir klager mulighet til å vurdere om vedkommende ønsker å uttale seg. Videre har klageorganet etter fvl. § 33 femte ledd en selvstendig plikt til å sørge for sakens opplysning, inkludert å ivareta partens mulighet til å uttale seg til nye opplysninger som har kommet til ved underinstansens saksforberedelse.

Vi antar at det hører til unntakene at den som har fremmet en klage, og som i liten eller svært begrenset grad får medhold i sin klage i underinstansen, ikke ønsker klagen behandlet i klageorganet.

Konklusjon

Vår konklusjon er at gjeldende praksis med at saker der underinstansen er innstilt på delvis endring som hovedregel bør oversendes klageinstansen, er i samsvar med forvaltningsloven og ivaretar hensynene i klageretten på en god måte.

Ut fra gjennomgangen av rettsteorien over ser vi imidlertid at formuleringene i rundskrivet kunne vært noe mer nyansert for å fange opp de tilfellene der underinstansen har grunn til å tro at klager er tilfreds med delvis endring.

Det kan for eksempel være tilfeller der Nav ut fra hvordan klagen er formulert eller gjennom dialog med klager under saksforberedelsen av klagen, har grunn til å tro at klager vil være fornøyd med innholdet i det nye vedtaket. Klageretten på det nye vedtaket vil da kunne være tilstrekkelig for å ivareta klagers rettsstilling.

Helsetilsynet vil ta opp med Arbeids- og velferdsdirektoratet, som er delegert myndighet til å gi generelle fortolkninger til sosialtjenesteloven, om det vil være hensiktsmessig å ta inn en slik nyansering i rundskrivet.

Med hilsen

Børge Tomter
avdelingsdirektør

Agnethe Lurén
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og sendes derfor uten underskrift

Kopi til:

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Fylkesmannen i Oslo og Viken
Fylkesmannen i Vestland
Fylkesmannen i Agder
Fylkesmannen i Innlandet
Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Troms og Finnmark
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Vestfold og Telemark

Saksbehandler: Agnethe Lurén, tlf. 21 52 99 07