



**HELSETILSYNET**

tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene

Internserien 2/2016  
Utgitt av Statens helsetilsyn

## Veileder i behandling av tilsynssaker etter sosialtjenesteloven

**Målgruppe:** Fylkesmennene

**Saksbehandler:** Seniorrådgiver Hilde Ordemann, 28. april 2015

**Godkjent av:** Direktør Jan Fredrik Andresen, 28. april 2015

**Vurderes innen:** 31. desember 2016

Denne utgivelsen er publisert på [www.helsetilsynet.no](http://www.helsetilsynet.no). I Internserien publiseres veiledere, prosedyrer og andre dokumenter ment for ansatte i Statens helsetilsyn og fylkesmannsembetene. Alle utgivelser finnes på intranettet Losen i web-format. Her på internett finnes utgivelser som har interesse for en bredere leserkrets. Formatet her er generert automatisk fra intranettet, og designet er derfor ikke gjennomarbeidet som en tradisjonell publikasjon. Dokumentet kan også inneholde lenker som bare går til intranettet, og derfor ikke vil virke.

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Formål og oppbygning</b>	4
<b>2</b>	<b>Tilsyn som virkemiddel</b>	4
2.1	Nærmere om hva tilsyn er	4
2.2	Formål med å føre tilsyn	5
2.3	Tilsyn gjennomført etter veilederen	6
2.4	Prinsipper for tilsyn	6
2.5	Lovgrunnlag for tilsyn	7
<b>3</b>	<b>Nærmere om tilsyn med sosiale tjenester</b>	7
3.1	Informasjon som grunnlag for tilsynssak	8
3.1.1	Informasjonskilder	8
3.1.2	Innledende vurdering	9
3.1.3	Muntlig informasjon	9
3.1.4	Anonyme henvendelser	9
3.1.5	Vurdering av tilsynsmessig oppfølging	9
3.1.6	Å forholde seg til brukere i tilsynssaker	10
3.2	Vurder hvem som er rett myndighet	10
3.3	Nærmere om skillet mellom rettighetsklage og tilsynssak	11
3.4	Saker som løses uten å føre tilsyn	12
<b>4</b>	<b>Fylkesmannens undersøkelse og konklusjon i en tilsynssak</b>	12
4.1	Oppstart av en tilsynssak	12
4.2	Forsvarlighetskravet	14
4.3	Oversendelse av sak til kommunen for oppfølging	14
4.4	Fylkesmannens plikt til å utrede saken	15
4.5	Generelt om forvaltningsloven	16
4.6	Vurder hvordan saken skal utredes	17
4.6.1	Skriftlig innhenting av informasjon	18
4.6.2	Muntlig innhenting av informasjon	18
4.6.3	Saken har startet på bakgrunn av informasjon fra andre	19
4.6.4	Oversendelse/innhenting av opplysninger	19
4.6.5	Uttalelser fra ansatte	19
4.6.6	Purrerutiner	19
4.7	Konklusjon – lovbrudd eller ikke lovbrudd	20
4.7.1	Ta stilling til hvilket saksforhold som skal legges til grunn	20
4.7.2	Gjør rede for bestemmelser som er vurdert	21
4.7.3	Utforming av brevet	21
4.7.4	Adressat og kopimottaker	21
<b>5</b>	<b>Fylkesmannens oppfølging av lovbrudd</b>	22
5.1	Målrettet oppfølging	22

5.2	Vurdering av pålegg	22
<b>6</b>	<b>Klager på tilsynssaker</b>	<b>23</b>
<b>7</b>	<b>Om innsynsretten i tilsynssaker</b>	<b>23</b>
<b>8</b>	<b>Vedlegg:</b>	<b>23</b>

# 1 Formål og oppbygning

Formålet med veilederen er å gi fylkesmannen et verktøy for å føre tilsyn når det er indikasjoner på at kommunen ikke følger lovpålagte plikter etter lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). Veilederen skal bidra til at fylkesmennene har lik praksis for å iverksette og gjennomføre tilsyn.

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsynet med sosialtjenesten, og skal i den forbindelse bidra til at fylkesmennene ivaretar oppgaven som tilsynsmyndighet og tilrettelegge for at tilsynssaker blir behandlet likt og riktig overfor alle landets kommuner.

Fra Prp. 1 S (2012–2013): «Som overordnet myndighet er det også Statens helsetilsyns ansvar å ha god styring av tilsynet med tjenestene, herunder sørge for koordinering og harmonisering av tilsynet, vedlikehold og styrking av kompetanse, utvikling av tilsynsmetodikk, oppfølging av tilsyn og formidling av tilsynserfaringer.»

Veilederen er todelt. Den første delen, kapittel 2, er en generell oversikt over hva tilsyn er. Vi gjør her rede for hovedprinsipper for og formål med tilsyn, generelt og spesielt for enkeltsaker. Den andre delen omfatter kapitlene 3–7, der vi går mer spesifikt inn på behandling av tilsynssaker etter sosialtjenesteloven. I kapittel 3 gir vi en oversikt over temaet og behandler noen tilgrensende områder. Kapittel 4 omhandler selve saksbehandlingen, og kapitlene 5–7 behandler tema som oppfølging av lovbrudd, innsyn og klage.

## 2 Tilsyn som virkemiddel

På bakgrunn av formålet med tilsyn og våre plikter som tilsynsmyndighet, skal fylkesmannen vurdere om tilsyn er et egnet virkemiddel når fylkesmannen blir kjent med en hendelse eller et forhold som kan indikere lovbrudd.

### 2.1 Nærmere om hva tilsyn er

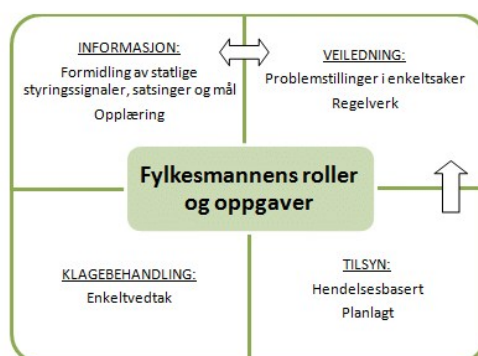
Tilsyn er kontroll av at tjenester ytes i samsvar med krav fastsatt i, eller i medhold av lovgivningen, det er en lovlighetskontroll. Det statlige tilsynet med kommunen går ut på å påse at kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter. I det ligger en kontroll med at kommunen ivaretar sine oppgaver slik at innbyggerne får forsvarlige tjenester, og at det ikke begås urett mot dem. Et hovedhensyn med tilsyn er således ivaretagelse av innbyggernes rettssikkerhet.

Tilsyn er myndighetsutøvelse som gir kommunen vi fører tilsyn med rettigheter, og det pålegger tilsynsmyndigheten plikter. Tilsynsansvaret innebærer en rett og plikt til å undersøke og bedømme om kommunen driver i samsvar med regelverket, samt å reagere ved lov- eller forskriftsbrudd.

Tilsyn og rådgivning basert på erfaringer fra tilsyn skal medvirke til at:

- befolkningens behov for tjenester blir ivaretatt
- tjenestene er forsvarlige
- svikt i tjenesteytingen forebygges, avdekkes og følges opp

Statlig tilsyn er ett av flere virkemidler for å følge opp intensjonene i lovverket. I figuren under gir vi en oversikt over de ulike rollene fylkesmannen har overfor kommunene innen sosialtjenesten.



## 2.2 Formål med å føre tilsyn

Formålet med å utøve tilsynsmyndighet er å bidra til nødvendige endringer der praksis ikke er i samsvar med lov. Denne intensjonen skal være førende for hvilke saker fylkesmannen går inn i som tilsynsmyndighet. Gjennom å gripe tak i hendelser, eller praksis i strid med lov, skal fylkesmannen bidra til kvalitetsforbedring.

I tilsyn inngår elementene å undersøke, bedømme og reagere. Når fylkesmannen mottar informasjon om forhold som gir holdepunkt for at tjenester ytes i strid med sosialtjenesteloven, skal fylkesmannen vurdere om det er grunnlag for videre undersøkelser og i tilfelle på hvilken måte en undersøkelse skal gjennomføres.

Med utgangspunkt i tilgjengelig informasjon skal fylkesmannen gjøre en vurdering av hvilken fremgangsmåte som vil være mest hensiktsmessig for at nødvendige endringer skal skje. Det virkemiddel som etter en helhetsvurdering er mest hensiktsmessig for å oppnå formålet skal velges. Ulike hensyn påvirker vurderingen, blant annet hvilken type informasjon og hvilket lovbrudd det gjelder, hvordan fylkesmannen har blitt kjent med mulig lovbrudd, kjennskap til tjenesten og organisatoriske forhold som ressurs hensyn hos fylkesmannen.

Ved mottak av informasjon må fylkesmannen vurdere om det er behov for å innhente ytterligere opplysninger for å kunne bedømme om det foreligger lovbrudd. Informasjonen kan også være av en slik art at det ikke er nødvendig med ytterligere undersøkelse fordi det er åpenbart at det foreligger lovbrudd. Et eksempel kan være at fylkesmannen gjennom behandling av en rettighetsklage får opplysninger om praksis ved Nav-kontoret og det på bakgrunn av disse opplysningene er klart at praksis ikke er i samsvar med loven. Fylkesmannen kan velge å følge opp dette med veiledning. I andre tilfeller kan fylkesmannen vurdere at det er nødvendig å gjennomføre tilsyn til tross for at det allerede er konstatert lovbrudd. Dette er aktuelt når det vurderes at tilsyn er nødvendig for å oppnå ønsket forbedring.

Som tilsynsmyndighet har fylkesmannen myndighet til å følge kommunen helt frem til et lovbrudd er rettet. I tilfeller der fylkesmannen enten mener at det er nødvendig å få entydig konstatert at det foreligger lovbrudd, eller at det er nødvendig å følge kommunen tett for å få til nødvendig endring, vil tilsyn være det riktige virkemiddelet.

I Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn, Innst. S. nr. 222 (2002–2003), ble det understreket at informasjon, veiledning og dialog i noen tilfeller bør brukes framfor kontroll og reaksjoner.

Riksrevisjonen er i sin Administrativ rapport 2/2014 opptatt av ressursene som brukes til tilsyn og veiledning.

Riksrevisjonen skriver blant annet at «.....tilsynsorganene i større grad bør vurdere om veiledning og informasjon i noen tilfeller kan være mer hensiktsmessig for å forebygge avvik og dårlig praksis.»

Det vil i praksis ikke være et skarpt skille mellom rollen som tilsynsmyndighet og veileder. Rollene vil kunne gli over i hverandre. Et eksempel på dette er når tjenesten i etterkant av tilsyn ber om veiledning. Det skal imidlertid være tydelig for kommunen om fylkesmannen gjennomfører tilsyn eller gir veiledning, fordi rollen som tilsynsmyndighet har følger for kommunen som rollen som veileder ikke har.

Kommunene har stor frihet når det gjelder organisering og oppgaveløsning. Fylkesmannen må vise respekt for kommunenes rett til å styre i eget hus, og hvordan de arbeider for å sørge for lovoppfyllelse.

## 2.3 Tilsyn gjennomført etter veilederen

Tilsynsaktiviteter på grunnlag av informasjon om hendelser eller mulig ulovlig praksis innen sosialtjenesten er tema for denne veilederen. Vi bruker begrepet tilsynssak, da betegnelsen «hendelsesbasert tilsyn» ikke er dekkende for den informasjon som kan utløse tilsynsaktiviteter.

Fylkesmannen skal på bakgrunn av kjennskap til eller etter informasjon fra tjenestemottakere, ansatte, pårørende, media og andre kilder, vurdere tilsynsmessig oppfølging av hendelser og forhold innen sosialtjenesten. Der det er grunn til å vurdere om sosialtjenesten utføres på en måte som er uforsvarlig, skal tilsynssak opprettes.

## 2.4 Prinsipper for tilsyn

I [Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon, Internserien 1/2008](#), fremgår prinsipper for tilsyn. Disse prinsippene er helt generelle og danner grunnlag for all tilsynsvirksomhet hos fylkesmannen. Det følger av prosedyren:

*«En forutsetning for å kunne ivareta tilsynsrollen og den myndighetsutøvelsen det innebærer, er tillit og troverdighet i forhold til offentligheten. Avgjørende for legitimitet og tillit er faglig gode vurderinger. Dette forutsetter høy faglig kompetanse om de tjenester og områder tilsynsansvaret omfatter. I tillegg kreves rollebevissthet, høy tilsynsfaglig kompetanse og metodiske ferdigheter.»*

*Tilsynet skal være uavhengig av tjenestenes eiere, drivere og utøvere. Uavhengighet er grunnlaget for upartiskhet ved tilsynet.*

*Tilsynet må være forutsigbart. De forhold og vurderinger som ligger til grunn for tilsynets beslutninger, må kunne dokumenteres og etterprøves.*

*Tilsynet må utføres i tråd med god forvaltningsskikk. Opplysningene som fremkommer må behandles med omtanke og respekt, og brukes bare slik som forutsatt. Tilsynet er avhengig av åpenhet fra sine informanter, og legger vekt på å bygge sine vurderinger på flere kilder, slik at ikke den enkelte informant belastes unødige.*

*Tilsynet må presenteres på en sannferdig og nøyaktig måte, der det tas hensyn til at et tilsyn ikke vil gi et helhetlig og representativt bilde av virksomheten fordi fokuset er rettet mot forhold der det er fare for svikt.*

*Disse prinsippene må innfris uavhengig av hvilken tilsynsmetode som velges.»*

## 2.5 Lovgrunnlag for tilsyn

Hjemmel for statlig tilsyn med kommunene finner vi i kommuneloven, mens den enkelte særlov regulerer hvilke områder det skal føres tilsyn med, se sosialtjenesteloven § 9. Ved tilsyn med kommuner må fylkesmannen forholde seg til reglene i kommuneloven kapittel 10 A. Bestemmelsene om lovlighetstilsyn (§ 60 b), innsyn (§ 60 c) og pålegg (§ 60 d) vil være særlig relevant for tilsyn etter veilederen.

*«§ 60 b. Lovlighetstilsyn*

*Fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov der departementet i lov er gitt myndighet til å føre tilsyn.»*

Tilsyn er utøvelse av myndighet fylkesmannen er gitt av Stortinget. Ved tilsyn gis partene rettigheter og plikter i henhold til kapittel 10 A i kommuneloven. Bl.a. har fylkesmannen adgang til innsyn i kommunens saksdokumenter og virksomhet. Fylkesmannen kan som tilsynsmyndighet kreve at kommunen gir opplysninger i enkeltsaker.

Det følger videre av kommuneloven § 60 d at fylkesmannen om nødvendig kan pålegge kommunen å rette forhold i strid med lov som er påpekt ved tilsyn. Av bestemmelsen går frem at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven med hensyn til saksforberedelse, kontradiksjon og klage skal gjelde ved pålegg.

I forarbeidene til kommuneloven § 60 b er det poengtert at tilsyn bør skilles fra veiledning. Tilsyn er kontroll, mens veiledning er et pedagogisk virkemiddel.

## 3 Nærmere om tilsyn med sosiale tjenester

Sosialtjenesteloven § 9 regulerer fylkesmannens tilsyn med de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen. Fylkesmannen skal føre tilsyn med de individuelle tjenestene etter kapittel 4 og om kommunen har en beredskapsplan etter sosialtjenesteloven § 16.

Det fremgår av innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om sosialtjenesteloven Innst. 87 L (2009–2010) at:

*«.....fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter kapittel 4 og § 16 første ledd. Kapittel 4 regulerer de individuelle tjenestene etter loven (økonomisk stønad, kvalifiseringsprogram, midlertidig botilbud mv). Dette innebærer at fylkesmannen, på samme måte som etter gjeldende sosialtjenestelov, vil kunne kontrollere at kommunen følger de bestemmelser som regulerer tildeling av disse tjenestene. Det vil da fortsatt være slik at fylkesmannen vil kunne føre tilsyn med at kommunen sikrer at den som søker en tjeneste blir hørt ved utforming av tjenesten, selv om bestemmelsen om brukermedvirkning ligger i lovens kapittel 5. På samme måte vil fylkesmannen kunne føre tilsyn med at kommunen følger saksbehandlingsreglene ved tildeling av tjenester, selv om saksbehandlingsreglene dels følger av kapittel 5, og dels av forvaltningsloven. Det samme gjelder kravet til forsvarlighet i lovforslagets kapittel 2.»*

Tilsvarende vil også gjelde for eksempel om reglene om taushetsplikt i kapittel 5.

Det er nødvendig endring av ulovlig praksis som er formålet, og på den bakgrunn må fylkesmannen ha et blikk på om det er forhold ved virksomhetens styring og ledelse som har ført til lovbruddet. Kommunens plikt til internkontroll eller styring av de sosiale tjenestene er derfor sentral, jamfør sosialtjenesteloven § 5 og forskrift om

internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Styringslinjene i Nav-kontoret kan være kompliserte. Lederen ved Nav-kontoret kan være enten statlig eller kommunalt ansatt. Uavhengig av ansettelsesforhold gir modellen både Nav-leder og rådmannen et ledelsesansvar for oppgaver etter sosialtjenesteloven.

## 3.1 Informasjon som grunnlag for tilsynssak

### 3.1.1 Informasjonskilder

Fylkesmannen kan få informasjon om mulig lovbrudd fra tjenestemottakere, pårørende, brukerorganisasjoner, ansatte i Nav eller andre tjenester, gjennom media og på annen måte. Informasjon kan komme ved telefonhenvendelser, henvendelser på e-post eller andre skriftlige henvendelser. Fylkesmannen kan også få kjennskap til mulig brudd på lov om sosiale tjenester gjennom behandling av rettighetsklager, ved gjennomføring av systemrevisjoner og fra saker som fylkesmannen har til behandling på andre saksområder.

Det er ikke avgjørende på hvilken måte informasjonen tilflyter fylkesmannen, men det vil kunne ha betydning for hvordan fylkesmannen følger opp og gjennomfører en tilsynssak. For eksempel vil informasjon som kommer i en skriftlig henvendelse kreve svar fra fylkesmannen til den som har henvendt seg om mulig lovbrudd, og vedkommende involveres i saksbehandlingen på en annen måte enn når fylkesmannen gjennomfører tilsyn på bakgrunn av for eksempel presseoppslag.

Fylkesmannen bør være oppmerksom ved gjentatte klager eller andre henvendelser om brudd på rettigheter ved et bestemt Nav-kontor. Dette kan tyde på lovbrudd, herunder svikt i styringen, og bør undersøkes gjennom tilsyn for å medvirke til nødvendig forbedring av tjenesten. Svikt i styring er forhold som er egnet å undersøke gjennom systemrevisjon.

Eksempel på informasjon som kan gi grunnlag for at fylkesmannen gjennomfører tilsyn:

Et avisoppslag omhandler kommunale boliger der det bor mange rusavhengige. Politi og brannvesen har ofte utrykninger til stedet, og der er oppganger med søppel og gamle møbler som har blitt stående over tid. Det har også vært avdekket sopp og råte i mange av boligene. I artikkelen står det om Trine som er fortvilet fordi hun har fått dette som botilbud fra Nav og har flyttet inn her med sine to små barn. Barna og Trine er redde.

Vurderingstema *kan* være:

- Er tjenesten til Trine og barna forsvarlig?
- Sørger Nav-kontoret for at tilbudet er individuelt tilpasset?
- Har Nav-kontoret sørget for å undersøke saken tilstrekkelig før vedtak?
- Er tjenestetilbudet utformet i samarbeid med tjenestemottaker?
- Har kommunen gjennom sin styring av tjenesten medvirket til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer?
- Har Nav-kontoret oversikt over kvaliteten på de midlertidige botilbudene?
- Sørger Nav-kontoret for å gi oppfølging til dem som har midlertidig botilbud, herunder overgang til varig bolig?



### 3.1.2 Innledende vurdering

På et så tidlig stadium som mulig etter at fylkesmannen får kjennskap til mulig lovbrudd, må fylkesmannen ta stilling til og sørge for å konkretisere hvilke vurderingstema det er nødvendig å undersøke som tilsynsmyndighet. Det er nødvendig at fylkesmannen finner frem til relevante rettsregler og konkretiserer hvilke handlingsplikter reglene pålegger kommunen.

Det vil ofte være hensiktsmessig at en gruppe erfarne saksbehandlere med ulik kompetanse vurderer innkommet informasjon før det besluttes om tilsyn skal gjennomføres eller ikke. Beslutningen tas etter en avveining der alvorligheten av hendelsen og antatt lovbrudd vurderes mot formålet med å føre tilsyn og fylkesmannens kunnskap om tjenesten.

Fylkesmannen må være oppmerksom på at mottatt informasjon om svikt i en enkeltsak ofte kan gi grunnlag for oppfølging på flere av områdene fylkesmannen har tilsynsmessig ansvar for, som barnevern, helse, barnehage og skole. I slike tilfeller må fylkesmannen behandle tilsynssaken slik at alle relevante tjenestemråder blir vurdert og saken håndtert på en hensiktsmessig måte. Det er viktig å være oppmerksom på tilstøtende tilsynsområder fordi det er i grenseflater og samarbeid mellom tjenester det er størst risiko for svikt. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4.

Tilsynssak skal opprettes hvor det er grunn til å vurdere om sosialtjenesten utføres på en måte som kan ha skadelige følger for tjenestemottakerne, eller på annen måte er uforsvarlig. Høyeste prioritet har hendelsesbaserte tilsynssaker hvor det er viktig å gripe inn raskt. Saksbehandlingstiden og oppfølgingsformen må reflektere sakens alvorlighet, henvendelser som omfatter fare for liv, helse og overgrep skal alltid følges opp.

### 3.1.3 Muntlig informasjon

Fylkesmannen kan som nevnt få informasjon muntlig, for eksempel gjennom telefonsamtale eller ved at en person møter opp hos fylkesmannen og vil ha en samtale. Ikke alle som henvender seg til fylkesmannen vil klare å formulere klagepunkter skriftlig. Fylkesmannen skal også handle på bakgrunn av muntlige henvendelser.

### 3.1.4 Anonyme henvendelser

Selv om en informant er anonym, må informasjon vurderes i lys av tilsynsansvaret. Når den som har gitt informasjonen ikke vil stå frem, kan det være vanskelig å undersøke forholdet og følge det opp med tilsyn overfor virksomheten. Av ulike grunner kan anonym informasjon være av stor betydning, og fylkesmannen må derfor vurdere å gjennomføre tilsyn også på bakgrunn av anonyme henvendelser. Videre kan anonyme henvendelser være av betydning hvis det senere kommer tilsvarende opplysninger fra andre.

### 3.1.5 Vurdering av tilsynsmessig oppfølging

Det kan være flere grunner til at fylkesmannen finner det lite hensiktsmessig å iverksette tilsyn. Dersom et forhold ligger tilbake i tid, eller er mindre alvorlig, taler det for at det ikke gjennomføres tilsyn. Et annet eksempel er der

fylkesmannen har fått henvendelser om tilsvarende svikt som er under oppfølging overfor det samme Nav-kontoret. Det vil da normalt ikke være nødvendig å opprette flere saker, men det kan være grunn til å bemerke overfor kommunen at fylkesmannen har fått flere henvendelser. Fylkesmannen kan også i lys av formålet med tilsyn, og på bakgrunn av kunnskap om tjenesten sammenholdt med informasjonen, vurdere at det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre tilsyn.

Fylkesmannen har ikke plikt til å gjennomføre tilsyn på bakgrunn av en anmodning. Sivilombudsmannen har i en uttalelse av 22. mars 2010 i tilsynssak 2008/1022 (Saknr Helsetilsynet) gitt uttrykk for dette. Uttalelsen gjelder ikke tilsyn med en sosialtjeneste, men den er generell og kan derfor legges til grunn også når det gjelder tilsyn på dette området.

I lys av formålet med tilsyn som er forbedring av tjenestene, har fylkesmannen full anledning til å ta opp og undersøke forhold som ikke er berørt i en henvendelse.

Tilsynsmyndigheten må ut fra formålet med tilsyn vurdere hvilke forhold som gir grunnlag for å opprette en tilsynssak, og hvilke konkrete forhold som skal undersøkes. Fylkesmannen er på denne bakgrunn ikke pliktig til å vurdere og besvare alle anførsler som fremsettes, dette har Sivilombudsmannens uttalt i brev av 7. november 2008 i tilsynssak 2008/1024 (Saknr hos Helsetilsynet). Denne uttalelsen gjelder tilsyn med en helsetjeneste, men vil også gjelde tilsvarende for tilsyn med de sosiale tjenestene.

### **3.1.6 Å forholde seg til brukere i tilsynssaker**

Det er en målsetting at den eller de som har fremsatt en anmodning til fylkesmannen om å gjennomføre tilsyn om et bestemt forhold de er berørt av, skal oppleve at deres synspunkter er forstått og besvart. Personer som hevder å ha blitt utsatt for urettmessig behandling, skal oppleve å bli tatt på alvor av tilsynsmyndigheten. I tillegg vil oftest brukere og pårørende ha verdifull informasjon for tilsynsmyndigheten inn i en tilsynssak. Dette innebærer likevel ikke at fylkesmannen må gå inn i alle problemstillinger vedkommende tar opp, fylkesmannen må her gjøre nødvendige avveininger. Brukere bør i størst mulig grad få oversendt uttalelser fylkesmannen får fra Nav-kontoret i en tilsynssak, slik at de er kjent med hva som legges til grunn for behandlingen, og får anledning til å imøtegå der det er nødvendig.

## **3.2 Vurder hvem som er rett myndighet**

Fylkesmannen må vurdere hvem som er riktig myndighet til å behandle en henvendelse. Kan den høre under andre myndigheter?

Dersom henvendelsen ligger utenfor fylkesmannens myndighetsområde, skal henvendelsen, hvis den inneholder taushetsbelagt informasjon, som hovedregel returneres til avsender med informasjon om rett adressat for henvendelsen. Andre henvendelser oversendes som hovedregel til riktig myndighet med kopi til avsender. Dette gjelder også dersom et annet fylkesmannsembete er rett myndighet.

En fylkesmann som mottar informasjon som vedrører flere fylkesmenn, skal snarest mulig avklare ansvaret for saksbehandlingen med de øvrige fylkesmennene. Følgende prinsipper benyttes:

- Saken behandles samlet av fylkesmannen i ett fylke.
- Saken behandles av fylkesmannen i det fylket som har best lokale forutsetninger for å avklare de faktiske forholdene.
- Saken behandles av fylkesmannen i det fylket hvor hendelsen/forholdet fant sted, selv om involverte har flyttet til et annet fylke.
- Tilsynssaker som omfatter flere virksomheter på tvers av fylkesgrenser, behandles av fylkesmannen i det fylket som først starter tilsynssak. Det er viktig at saken behandles i samråd med de andre berørte fylkesmannsembetene. Saken kan overføres etter avtale.
- Fylkesmannen i det fylket som har saken til behandling, skal rådføre seg med fylkesmannen som har virksomheten plassert.
- Dersom det senere skulle vise seg at saken også gjelder kommuner i andre fylker, skal fylkesmannen i det fylket som har startet behandlingen, ferdigbehandle saken.

### 3.3 Nærmere om skillet mellom rettighetsklage og tilsynssak

Rettighetsklager og tilsynssaker utgjør etter sosialtjenestelovens bestemmelser et tosporet system. Loven skiller mellom fylkesmannens behandling av klager etter § 47 og fylkesmannens tilsynsvirksomhet etter § 9.

I en tilsynssak skal fylkesmannen ta stilling til om en eller flere plikter er brutt. I en klagesak har Nav-kontoret fattet et enkeltvedtak om sosiale tjenester, og fylkesmannen skal ta stilling til om klageren har fått oppfylt rettigheter etter sosialtjenesteloven. I begge tilfeller utøver fylkesmannen myndighet, og det er viktig å være oppmerksom på hvilke plikter som følger av det.

Der en henvendelse handler om at rettigheter er tilsidesatt, for eksempel ved at det ikke er fattet vedtak på tjeneste, eller ved at en tjeneste er uforvarlig, skal dette i utgangspunktet behandles som klage på enkeltvedtak. En slik henvendelse kan også resultere i en tilsynssak. I [Veileder i behandling av klagesaker etter lov om sosiale tjenester i Nav, Internserien 5/2013](#), er det nevnt noen eksempler på klager som kan resultere i en tilsynssak:

- *«En klager har opplevd at søknader om økonomisk stønad ikke er blitt behandlet av Nav-kontoret før etter gjentatte purringer. Klageren mener hun til slutt har fått den stønaden hun har krav på, men at Nav-kontorets saksbehandling har påført henne unødige bekymringer og bidratt til å forverre situasjonen.*
- *En klager har fått vedtak om økonomisk rådgivning. Han mener imidlertid at veiledningen har vært feil, og har bidratt til å forverre den økonomiske situasjonen.*
- *En klager har opplevd at et vedtak om individuell plan ikke er blitt iverksatt på grunn av at Nav-kontoret ikke har rådgivere med kompetanse på området. Nav-kontoret har ikke samarbeid med kommunens øvrige tjenester om individuell plan.»*

Slik informasjon kan indikere lovbrudd, og fylkesmannen må vurdere om det er nødvendig å føre tilsyn for å avklare dette.

De fleste klagesaker handler om stønad til livsopphold. Disse klagesakene kan inneholde forhold som tilsier behov for tilsyn. Gjennom tilsynssaker kan fylkesmannen også følge med på andre tjenester som for eksempel opplysning, råd og veiledning, midlertidig botilbud, individuell plan og kvalifiseringsprogrammet. Det kan være grunn til å undersøke om slike tjenester er tilgjengelige og forsvarlige, at tjenestemottakerne blir rådført og at det blir fattet

enkeltvedtak når tjenesten blir ytt.

### 3.4 Saker som løses uten å føre tilsyn

Når fylkesmannen på bakgrunn av en skriftlig henvendelse beslutter at det ikke er grunnlag for å gjennomføre tilsyn, skal den som har henvendt seg få et skriftlig svar. Dette følger av god forvaltningsskikk. I svaret er det imidlertid viktig at fylkesmannen håndterer de ulike rollene, jamfør det som er skrevet foran om rollen som tilsynsmyndighet og rollen som veileder.

Når fylkesmannen ikke har funnet grunnlag for å gjennomføre tilsyn skal heller ikke forholdet som er påpekt ved henvendelsen gis en nærmere lovlighetsvurdering i svarbrevet. Fylkesmannen kan i brevet likevel gi veiledning om for eksempel hvordan reglene er å forstå. Det er viktig at fylkesmannen her er klar, slik at det er helt tydelig for både den som har henvendt seg til fylkesmannen, og for kommunen, at det ikke er tilsyn som gjennomføres. Dette er påpekt av Sivilombudsmannen ved en henvendelse til Statens helsetilsyn av 21. juni 2010. Brev fra fylkesmannen om ikke å føre tilsyn bør sendes i kopi til det Nav-kontoret henvendelsen gjelder.

Henvendelser fylkesmannen mottar per telefon kan avsluttes der og da uten nærmere tilsynsmessig oppfølging.

Det at fylkesmannen ikke oppretter tilsynssak, er en prosessuell beslutning som det ikke er klagerett på. I november 2008 uttalte Sivilombudsmannen relatert til tilsyn med en helsetjeneste:

*«Formålet med statlig tilsyn med helsetjenester er primært å sikre kvaliteten på slike tjenester og å fremme tilliten til helsetjenestene. Tilsynsmyndighetene må ut fra formålet selv vurdere hvilke forhold som gir grunn til å opprette en tilsynssak, og hvilke konkrete forhold som eventuelt skal undersøkes i en slik sak.»*

Dette gjelder tilsvarende ved tilsyn med de sosiale tjenestene.

Vi bruker ikke begrepet «avvisning» der fylkesmannen lar være å iverksette tilsyn. Avvisning, slik begrepet er brukt i forvaltingsloven § 2, gjelder en bestemt type saker med klagerett. Beslutning om det skal føres tilsyn er ikke en avgjørelse der parter har klagerett. Se eventuelt nærmere om avvisning etter forvaltningsloven § 2 i litteraturen.

## 4 Fylkesmannens undersøkelse og konklusjon i en tilsynssak

Dette kapitlet handler om fylkesmannens behandling av tilsynssaker, fra det er besluttet å føre tilsyn og til utforming av brev med konklusjon.

### 4.1 Oppstart av en tilsynssak

Med utgangspunkt i formålet med tilsyn tar fylkesmannen stilling til om tilsyn skal gjennomføres. På dette stadiet gjøres det også en vurdering av om det er hensiktsmessig at saken oversendes virksomheten for oppfølging, se pkt 4.3. Det er viktig å bruke tilstrekkelig tid på sakene innledningsvis for å ha et best mulig grunnlag for å gjøre vurderinger av hva som skal undersøkes nærmere og på hvilken måte. Ofte viser det seg, etter innhentet informasjon fra Nav-kontoret, at det er grunnlag for å undersøke andre forhold enn først antatt, og at derfor ytterligere informasjon må innhentes.

Fylkesmannen må på et tidlig stadium ha dannet seg en oppfatning av hvilke regler som antas brutt. Tolkning av reglene er sentralt for å fatte riktige avgjørelser i tilsynssaker. Det er gjennom tolkning og normering fylkesmannen kan gi en riktig bedømmelse av det kommunen har utført. Når fylkesmannen er tydelig på dette punkt, vil kommunen være bedre i stand til å rette opp i forholdet. Det sentrale med tilsyn er at kommunen skal gjøre nødvendige endringer i sin praksis, og det må derfor være helt tydelig for kommunen hva som er riktig og lovlig håndtering. Eksempel på normering av regler finnes i veiledere for landsomfattende tilsyn, se nærmere om dette på side 15.

Fylkesmannen må ha en klar forestilling om innenfor hvilke rammer en situasjon/tilstand burde vært håndtert fra tjenestens side for å kunne vurdere om det foreligger lovbrudd. I et flertall av tilsynssakene som behandles, skal det tas stilling til om tjenesten/hjelpen har vært forsvarlig.

Det sosialfaglige arbeidet må utøves innenfor de rammene som loven setter. Særlig viktig er lovens formålsbestemmelse, kravet til forsvarlige tjenester, krav til styring og ledelse (IK) og de forvaltningsrettslige rammene.

Rundskriv 35 utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, beskriver hvordan overordnet forvaltningsmyndighet legger til grunn at bestemmelsene i sosialtjenesteloven skal forstås og praktiseres, og gir føringer for ansvaret og oppgavene kommunen og Nav-kontoret har etter loven. Denne forståelsen av regelverket skal fylkesmennene legge til grunn for sin lovtolkning og i forståelsen av hva som er god praksis ved utførelsen av oppgavene etter loven.

Fylkesmannen må ta stilling til om en sak gir grunnlag for oppfølging på flere av saksområdene der fylkesmannen har et tilsynsansvar, i første rekke barnevern, helse og omsorg og utdanning. Dersom det er grunn til å tro at det foreligger brudd på plikter innenfor andre saksområder enn sosialtjenesten, er det viktig at dette blir inkludert i behandlingen av saken. Erfaring har vist at samarbeid mellom tjenester gir særlig risiko for svikt.

På bakgrunn av ulik organisering av fylkesmannsembetene gir vi ikke nærmere anvisning på hvordan saker som gjelder flere områder skal håndteres. Fylkesmannen må være oppmerksom på at det vil være nødvendig at personer med ulik kompetanse bidrar ved behandlingen, herunder at saksbehandlere innehar nødvendig kunnskap om relevante lover.

I saker der fylkesmannen ikke innehar nødvendig kompetanse, må det vurderes å innhente særskilt eksternt kompetanse for bistand. Dette kan for eksempel være fra Statens helsetilsyn eller et annet fylkesmannsembete.

[Veileder for føring i Nestor](#) gir nærmere orientering for registrering av sakene. (ikke tilgjengelig på internett)

Eksempel på sak med informasjon som gir grunnlag for oppfølging på flere saksområder:

Gutt 19 år, har vært under barnevernets omsorg i 10 år. De siste årene har han bodd på en barnevernsinstitusjon. Han vil ikke lenger bo på institusjonen og ønsker ikke lenger kontakt med barneverntjenesten.

Gutten har hatt en svært problematisk oppvekst, han er relasjonsskadet og har veldig svake skoleferdigheter. Har hatt kontakt med BUP og PPT over flere år, og har hatt kortvarige innleggelse i spesialisthelsetjenesten den siste tiden. Han har ruset seg mye de senere årene.

Gutten har fått hjelp fra en ansatt ved institusjonen han bor på til å søke bolig med oppfølging fra kommunen, men

han fikk avslag med begrunnelse at han ikke oppfylte de krav som stilles til fordeling av kommunal bolig. Gutten har også fått hjelp fra barneverntjenesten til å etablere kontakt med Nav for å få bistand til å skaffe bolig. Nav sier at de kan tilby ham rom på et hospits. Dette vil han ikke ta i mot.

Gutten har nå ikke noe sted å bo. Han har den senere tiden bodd litt hos en ansatt ved institusjonen, litt hos mor og litt andre steder.

## 4.2 Forsvarlighetskravet

Tjenestene skal være forsvarlige, jmfør sosialtjenesteloven § 4. Kommunen skal gjennom sin styring legge til rette for at tjenesten er forsvarlig. Kravet til forsvarlighet er en rettslig standard som er dynamisk. Det nærmere innholdet i kravet vil bli fastlagt blant annet på bakgrunn av formålet med loven, faglige retningslinjer, sosialfaglige og generelle samfunnsetiske normer. Kravet til forsvarlig tjeneste innebærer også et krav til samarbeid med andre tjenester der det er nødvendig.

Forsvarlighetskravet er dynamisk og endrer seg over tid. I forarbeid til helse- og omsorgstjenesteloven, [Prop. 91 L \(2010–2011\) pkt. 20.5](#), er forsvarlighetskravet gitt en grundig behandling og det omtales på følgende måte:

*«Forsvarlighetskravet har en dobbel funksjon. Det er en rettesnor for tjenesten og viser til normer som beskriver hvordan tjenesten bør være. Disse utgjør kjernen i forsvarlighetskravet og kan betegnes som god praksis. Samtidig danner normene utgangspunkt for å fastlegge hvor grensen mot det uforsvarlige går. Det vil si de konkrete vurderingene av hvor store avvik fra god praksis som kan aksepteres før avviket medfører at tjenesten blir uforsvarlig. Mellom god praksis og forsvarlighetskravets nedre grense, vil det være rom for at kommunen kan utøve skjønn. Det følger imidlertid av forsvarlighetskravet at tjenesten må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang.»*

Denne forståelsen av forsvarlighetskravet går også frem av [Rundskriv 35](#).

Gjennom styring og ledelse skal kommunen sørge for at den driver innenfor lovens rammer, dette er en del av kravet til forsvarlig virksomhet. Gjennom systematiske styringstiltak skal kommunen sørge for etterlevelse av lovkrav, jf. sosialtjenesteloven § 5. Det er en sentral oppgave for tilsynsmyndigheten å bidra til at virksomheten gjør en vurdering av ulovlig praksis og hendelser i lys av ledelsesansvaret nettopp for å unngå at feil gjentas. Det kan være ulike forhold ved styringen som kan ha medvirket til feil, og det er sentralt i forbedringsarbeidet at virksomheten gjennomgår sine styringsaktiviteter for å finne årsakene. Særlig vil vi peke på virksomhetens ansvar for å kontrollere at tiltak som er iverksatt for å følge loven faktisk virker som forutsatt. Helsedirektoratets veileder [IS-1183 Hvordan holde orden i eget hus](#) kan brukes som et hjelpemiddel for å vurdere virksomhetens styringsaktiviteter.

## 4.3 Oversendelse av sak til kommunen for oppfølging

Når tilsynsmyndigheten har vurdert at det er nødvendig og hensiktsmessig å gjennomføre tilsyn, kan dette i praksis gjøres på ulike måter.

I enkelte tilfeller blir formålet med tilsyn best ivaretatt ved at tjenesten selv gjennomgår og vurderer hendelsen eller praksisen. Uttrykket «lokal avklaring» er ofte brukt om denne måten å løse en sak på. Realiteten i disse sakene er at

fylkesmannen har funnet at det er sannsynlig at det foreligger et lovbrudd, men at forholdet best kan løses uten at fylkesmannen selv undersøker saken. Det skal imidlertid være tydelig for virksomheten om fylkesmannen bruker sin tilsynsmyndighet, og dette må komme klart frem.

Fylkesmannen ber i disse tilfellene leder av virksomheten om å vurdere hendelsen/praksisen selv og hva som er bakgrunnen for at det har sviktet. Det vil oftest være nødvendig at fylkesmannen i henvendelsen til virksomheten gjør rede for hvordan loven er å forstå, og på den måten synliggjør hvorfor dette er et lovbrudd. Det sentrale er videre at leder blir bedt om å vurdere hendelsen i lys av sitt ansvar og å redegjøre for hva virksomheten vil gjøre for å hindre lovbrudd.

Dersom et forhold er alvorlig, enten fordi følgene er alvorlige, eller fordi det indikerer lovbrudd som i seg selv er alvorlig, er det grunn til at fylkesmannen selv undersøker saken. Når en person som henvender seg åpenbart har hatt en dårlig opplevelse på et Nav-kontor kan det også være urimelig overfor vedkommende å sende saken til tjenesten for oppfølging. Fylkesmannen må gjøre en konkret vurdering av om en sak er egnet for denne formen for oppfølging eller ikke. Dette må gjøres blant annet i lys av hendelsen eller praksis, formål med tilsyn og kunnskapen om tjenesten. Fylkesmannen kan velge denne formen for oppfølging uavhengig av hvordan fylkesmannen har fått informasjon om forholdet/praksis.

Saker som kan egne seg for denne formen for oppfølging er der fylkesmannen vurderer at bakgrunnen for henvendelsen er kommunikasjonssvikt eller misforståelser mellom tjenestemottaker og Nav-kontoret. Eksempel kan være der en person hevder at det har vært fremsatt muntlig søknad om såkalt nødhjelp, men der fylkesmannen vurderer at Nav-kontoret trolig ikke har oppfattet henvendelsen slik, og vedkommende derfor er avvist uten å ha fått sin søknad behandlet.

Fylkesmannen skal be om tilbakemelding om hvordan kommunen følger opp en sak som er oversendt for oppfølging i virksomheten. Dette kan gjøres ved at fylkesmannen får kopi av brev i saken eller ved at Nav-kontoret redegjør for oppfølgingen i eget brev til fylkesmannen. Deretter skal fylkesmannen vurdere om saken kan avsluttes, eller om det er nødvendig å følge ytterligere opp.

Vi gjør oppmerksom på at begrepet «lokal avklaring» er brukt annerledes i *Veileder i behandling av hendelsesbaserte tilsynssaker del I*, Internserien 2/2009, som gjelder behandling av helse- og omsorgssaker.

I veileder for Nestor står beskrevet hvordan denne typen saker skal registreres.

## 4.4 Fylkesmannens plikt til å utrede saken

Et forvaltningsorgan har selvstendig ansvar for å opplyse en sak, og skal påse at saken er så godt opplyst som nødvendig før det treffes en avgjørelse, jmfør forvaltningsloven § 17. Avhengig av hva som er bakgrunnen for tilsynssaken, må fylkesmannen vurdere hvordan saken skal opplyses og hvem som skal involveres. Et spørsmål kan være om bruker/ tjenestemottaker bør involveres i saker som starter med informasjon fra andre kilder. Vi kommer tilbake til dette. Utredningsplikten gjelder for alle enkeltsaker fylkesmannen behandler, også når avgjørelsen ikke resulterer i et enkeltvedtak.

Saken må opplyses slik at det kan avgjøres hva som har skjedd og hvorfor svikt har oppstått. Fylkesmannen kan

etter en nærmere vurdering innhente allerede nedfelt dokumentasjon, for eksempel journalnotater, vedtak, saksmapper eller lignende fra Nav-kontoret uten å be om uttalelse. Etter gjennomgang av dokumentene kan fylkesmannen innhente uttalelse og vil da ha et bedre grunnlag for å stille relevante spørsmål for å avklare om det foreligger svikt og i tilfelle hvilken.

Kommunen plikter å bidra til å opplyse tilsynssaker, og kan ikke unndra seg tilsyn ved å holde opplysninger tilbake. Dette innebærer både å gi tilsynsmyndigheten adgang til lokaler, anledning til å samtale med personell og tilgang til de dokumenter som er nødvendige for å opplyse saken. Dette gjelder uten hinder av taushetsplikten, jf. sosialtjenesteloven § 9 annet ledd og kommuneloven § 60 c, som gir tilsynsmyndigheten rett til å gi pålegg om å utlevere opplysninger.

Ofte er den som har henvendt seg til fylkesmannen med informasjon om mulig lovbrudd, den samme som saken faktisk gjelder. Vedkommende vil som regel ha informasjon som er relevant, og det vil være grunn til å involvere vedkommende. Dette må likevel alltid gjøres i lys av forvaltningslovens og offentlighetslovens bestemmelser, se pkt 4.5.

Det som undersøkes kan ha sin årsak i forhold som er innenfor Nav sitt ansvarsområde. Fylkesmannen har ikke tilsyn med de statlige oppgavene, men kan innhente informasjon fra Nav stat dersom det er relevant for løsningen av de kommunale oppgavene saken gjelder og for å få belyst årsaken til ev. svikt.

Dersom fylkesmannen finner at det er grunnlag for å be kommunen om å redegjøre for forhold ved styringen som kan ha ført til lovbrudd i saken, må det vurderes hvordan dette skal gjøres. Det er oftest hensiktsmessig å be ledelsen om å foreta en vurdering av lovbrudd og gjøre rede for hva som har sviktet og hvordan de skal gå frem for å hindre at tilsvarende feil oppstår på nytt. Dersom fylkesmannen skal undersøke styringsmessige forhold, vil det typisk være om virksomheten har foretatt en vurdering av hva som kan svikte, og satt inn tiltak for å forhindre uønskede forhold/hendelser? Har ledelsen tatt stilling til hvordan denne bestemte sakstypen skal håndteres? Og hvordan er dette i tilfelle gjort kjent for saksbehandlerne? Har ledelsen gode nok kontrollrutiner for å følge med på om praksis er i samsvar med lov, og slik leder har bestemt? Er kompetansen tilstrekkelig? Er det klart hvem som har hvilke oppgaver, og vet saksbehandlere hva oppgavene og ansvaret innebærer?

Eksempler på konkrete spørsmål om forsvarlig gjennomføring av bestemte oppgaver relatert til styring finnes i veiledere for landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester i Nav utarbeidet av Statens helsetilsyn:

- Tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad til personer mellom 17 og 23 år, Internserien 1/2015
- Tildeling og gjennomføring av kvalifiseringsprogram, Internserien 3/2013
- Behandling av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar for barn, Internserien 4/2012
- Behandling av søknad om økonomisk stønad, Internserien 13/2010.

## 4.5 Generelt om forvaltningsloven

Forvaltningslovens regler gjelder for fylkesmannens behandling av tilsynssaker. Fylkesmannen må allerede ved starten av saken være oppmerksom på kommunens partsrettigheter etter forvaltningsloven, blant annet fordi saken kan resultere i pålegg overfor virksomheten.



Kravet til saksbehandlingstid og oppfølgingsform skal reflektere sakens alvorlighet. Tilsynsmyndigheten skal likevel ikke belaste tjenesten mer enn den enkelte sak gir grunnlag for.

Selv om reglene i forvaltningsloven kap. IV–VI gjelder enkeltvedtak, må tilsynsmyndigheten vurdere om reglene likevel bør følges i den enkelte sak for at rettssikkerheten til de involverte skal bli ivaretatt. Forsvarlig saksbehandling må ses i lys av lovens formål og skal bidra til sikkerhet for brukere, kvalitet i sosialtjenesten og allmennhetens tillit til tjenestene.

Forvaltningslovens regler om forhåndsvarsling, plikt til å utrede saken, plikt til å holde partene løpende underrettet, partenes krav på å få se dokumenter og få uttale seg og forvaltningens plikt til å begrunne sine standpunkter er, sammen med plikt til kontradiksjon, sentrale bestemmelser for behandlingen av tilsynssaker.

Plikten til å forhåndsvarsle tjenesten vil fylkesmannen oftest ivareta ved å rette en henvendelse til kommunen når det er besluttet å gjennomføre tilsyn.

I de tilfeller fylkesmannen gjennomfører tilsyn på bakgrunn av en henvendelse fra for eksempel en privatperson, vil vanligvis vedkommende informeres om oppstart av tilsyn ved et foreløpig svar. I brevet er det naturlig å informere om saksbehandlingstid, jamfør forvaltningsloven § 11 a.

Plikten til å utrede saken innebærer at det er fylkesmannen som har ansvar for at fylkesmannens avgjørelse er fattet på bakgrunn av all relevant, tilgjengelig informasjon. Fylkesmannen utreder saken i første rekke ved å henvende seg til Nav-kontoret med spørsmål. Men også klienten/tjenestemottaker vil kunne ha verdifull informasjon til tilsynsmyndigheten.

Partene i en tilsynssak er virksomheten, altså kommunen og fylkesmannen. Den som har henvendt seg til fylkesmannen om mulig brudd på lovgivningen er ikke part i denne saken i forvaltningslovens forstand, og har derfor ikke mer rett enn andre til å se saksdokumenter eller uttale seg. Ofte kan vedkommende få kopi av avgjørelsen, men det avgjøres konkret i den enkelte sak i lys av offentlighetslovens regler.

Når den som har henvendt seg til fylkesmannen er den som saken faktisk gjelder, gjør andre forhold seg gjeldende. Det er grunn til å involvere brukere/klienter i tilsynssaker, og Statens helsetilsyn arbeider for tiden med økt brukerinvolvering. Fylkesmannen skal på denne bakgrunn gi brukere rett til innsyn og anledning til å uttale seg på linje med det pasienter/pårørende har etter [pasient- og brukerrettighetsloven § 7-4a](#). Bestemmelsen gir rett til innsyn så langt regler om taushetsplikt ikke er til hinder for dette. I tillegg bør fylkesmannen som hovedregel sende vedkommende kopi av avgjørelsen i en tilsynssak dersom altså ikke taushetspliktsreglene er til hinder.

## 4.6 Vurder hvordan saken skal utredes

Det kan variere hvilke metoder det er hensiktsmessig å bruke for å opplyse saken. Informasjon kan innhentes per telefon, skriftlig eller ved å oppsøke Nav-kontoret. I noen saker vil en kombinasjon av disse metodene være aktuelt på ulike stadier av saksbehandlingen.

Uansett hvordan informasjon innhentes, er det sentrale for fylkesmannen at kommunen gjør rede for de vurderinger som ligger til grunn for det som er utført. En ren gjengivelse av de faktiske forhold vil oftest ikke være tilstrekkelig

til at fylkesmannen kan vurdere forholdet.

### 4.6.1 Skriftlig innhenting av informasjon

Det mest vanlige er at sakene utredes skriftlig. Uavhengig av hva som er bakgrunnen for at fylkesmannen starter tilsyn, skal kommunen informeres når fylkesmannen har besluttet å iverksette tilsyn. Ofte gjøres det i et oppstartsbrev med henvisning til hjemmelen for tilsyn. Fylkesmannen må i brevet, så langt det lar seg gjøre, konkretisere hva som skal undersøkes og hva som ligger til grunn for tilsynssaken. Dette har sammenheng med både god forvaltningsskikk og prinsipper for tilsyn. Tilsynsmyndigheten skal være forutsigbar, åpen og sannferdig.

Det kan være hensiktsmessig at kopi av klagen eller annen skriftlig informasjon fylkesmannen har mottatt legges ved brevet til virksomheten. Det er viktig at tjenesten blir bedt om å gjøre rede for hvilke vurderinger de har gjort enten i dette brevet eller senere, og hva som ligger til grunn for saksbehandlingen. Fylkesmannen skal orientere om at kommunen plikter å gi opplysninger, og vise til hjemmel for dette. Kommunen bør få en svarfrist, normalt tre uker. I alvorlige tilfeller med fare for svikt i oppfyllelse av grunnleggende behov er fristen gjerne kortere.

I tillegg til å vise til hjemmelen for tilsyn, orienterer fylkesmannen i brevet om saksbehandlingstid og rett til innsyn i dokumenter. I brevet ber videre fylkesmannen vanligvis om å få oversendt relevant skriftlig materiale som journalnotat, vedtak mv. I tillegg formuleres eventuelt spørsmål til virksomheten som fylkesmannen trenger å få besvart for å kunne gjøre en vurdering av om det foreligger brudd på lov. Det vil ofte være nødvendig å stille ytterligere spørsmål underveis i behandlingen fordi fylkesmannen finner at det trolig foreligger brudd på andre lovbestemmelser enn først antatt.

### 4.6.2 Muntlig innhenting av informasjon

I noen saker må det vurderes om opplysninger skal innhentes ved å intervju relevant personell og ledere. Fylkesmannen skal ha adgang til virksomheten når dette vurderes som nødvendig, jf. kommuneloven § 60 c.

Eksempler på saker som særlig egner seg for en slik metode:

- hendelsen er alvorlig/mistanke om alvorlig svikt
- hendelsen representerer en gjentakelsesfare
- hendelsen eller situasjonen er komplisert
- ventetid vil medføre at saken blir vanskelig å opplyse
- det er behov for en rask oversikt og kartlegging av situasjonen
- hendelsesforløpet involverer mange personer
- saker der den innsendte skriftlige dokumentasjonen ikke vurderes som tilstrekkelig eller hvor skriftlig informasjon uteblir
- saker der det er flere informanter om samme hendelse

Fylkesmannen bør oppsøke virksomheten og gjennomføre intervjuer i saker der det er sannsynlig at vesentlig informasjon vil kunne gå tapt eller fordreies dersom informasjonsinnhenting utsettes. En forutsetning er at fylkesmannen har fått informasjon om forholdet kort tid etter at forholdet/hendelsen fant sted. Fylkesmannen gir som hovedregel beskjed til virksomheten, men uanmeldte tilsyn kan gjennomføres når dette er nødvendig. For å klarlegge

styringsmessige forhold, må fylkesmannen intervju personer i ansvarskjeden tilsvarende det som gjøres ved en systemrevisjon. Etter besøket må det på bakgrunn av rett til kontradiksjon skrives referat som legges frem for virksomheten for kommentar innen en gitt frist.

Fylkesmannen må sørge for at de som besøker virksomheten innehar tilstrekkelig kompetanse. Ved behov må særskilt ekstern kompetanse innhentes.

Når fylkesmannen gjennomfører møter med klager, virksomheten eller andre i forbindelse med innhenting av informasjon, bør det lages møtereferater som sendes til deltakerne med en uttalelsesfrist.

### **4.6.3 Saken har startet på bakgrunn av informasjon fra andre**

Hvis en tilsynssak gjelder en bestemt bruker, og vedkommende ikke er kjent med tilsynet, må fylkesmannen vurdere om vedkommende skal informeres om tilsynssaken, jamfør ovenfor under pkt 3.1.5 og 4.5. Dette har sammenheng både med plikten til å utrede saken tilstrekkelig, og hensynet til vedkommende sin rett til å ivareta sine interesser. Informasjon fra vedkommende vil ofte kunne bekrefte, supplere, presisere og eventuelt avkrefte opplysninger fylkesmannen har i saken.

### **4.6.4 Oversendelse/innhenting av opplysninger**

Fylkesmannen må vurdere om Nav-kontoret sin uttalelse i saken skal oversendes i kopi til bruker/tjenestemottaker der dette er aktuelt, jamfør pkt 4.5. Dersom fylkesmannen oversender informasjon i saken, skal alltid reglene om taushetsplikt vurderes. Reglene om taushetsplikt må vurderes før informasjon fra Nav-kontoret eller private sendes til den saken gjelder, eller til andre som har henvendt seg med informasjon om en mulig tilsynssak. Særlig dersom en sak blir opprettet på bakgrunn av informasjon fra andre enn den en sak direkte gjelder, er det grunn for fylkesmannen å være varsom.

### **4.6.5 Uttalelser fra ansatte**

Fylkesmannen må også avgjøre hvordan eventuelle uttalelser fra ansatte som har vært involvert i en hendelse skal innhentes. Fylkesmannen kan be leder om å innhente uttalelse eller innhente uttalelse selv. Fordelen ved at Nav-kontoret selv gjør dette er at det ansvarliggjør virksomheten. Noen ansatte kan imidlertid være mer forsiktig med å uttale seg til arbeidsgiver enn til tilsynsmyndigheten, og dette kan påvirke saken. Fylkesmannen må avveie disse hensynene ved vurdering av hvordan uttalelse skal innhentes.

### **4.6.6 Purrerutiner**

Fylkesmannen skal følge opp manglende svar fra kommunen i en tilsynssak. For å sørge for at plikten til å utlevere opplysninger etterleves, må fylkesmannen purre og vise til plikten å utlevere etterspurte opplysninger, jf. kommuneloven § 60 c.

Purring sendes på den måten fylkesmannen mener det er hensiktsmessig. Det kan være nødvendig å involvere overordnet ledelse. Dersom saken haster, eller for øvrig anses å være av en slik karakter at det vurderes som viktig med en rask avklaring, kan det være nødvendig å følge opp purringen muntlig for å sikre at brevet er kommet fram

til rette vedkommende.

## 4.7 Konklusjon – lovbrudd eller ikke lovbrudd

Etter gjennomgang av saken skal fylkesmannen gi skriftlig tilbakemelding til kommunen om det foreligger lovbrudd eller ikke. Fylkesmannen skal alltid konkludere med brudd på lov eller ikke brudd på lov.

Konklusjonen bør alltid komme først i brevet. Det skal være tydelig for virksomheten hva et eventuelt lovbrudd går ut på, hvorfor fylkesmannen mener at praksis er brudd på lov og hvilke styringsmessige forhold som ligger til grunn for lovbruddet.

Det skal også gå tydelig frem hvordan fylkesmannen har arbeidet i saken, hvilke dokumenter som er vurdert, hvilke lovbestemmelser som er lagt til grunn og hvilket faktum saken er vurdert etter.

I brevet skal også fylkesmannens videre oppfølging fremgå. Der det er nødvendig å følge virksomheten for å sørge for at nødvendig endring skjer, må fylkesmannen tydeliggjøre oppfølgingen her. Brevet skal gi grunnlag for at kommunen gjør nødvendige endringer slik at tilsvarende feil ikke skjer på nytt.

### 4.7.1 Ta stilling til hvilket saksforhold som skal legges til grunn

Når saksforholdet skal klarlegges, må fylkesmannen vurdere alle opplysninger som foreligger i saken. Hvis det er flere og motstridende forklaringer om forholdet/ det som har skjedd, må fylkesmannen bestemme seg for hvilket saksforhold som legges til grunn ut fra en sannsynlighetsvurdering. Her er det også relevant å drøfte hvem som er nærmest til å bære bevisbyrden ved usikkerhet om fakta. Utgangspunktet er at alminnelig sannsynlighetsovervekt er tilstrekkelig. Det betyr at for at et faktum skal kunne legges til grunn, må det foreligge mer enn 50 prosent sannsynlighet for at det har skjedd.

Nedenfor følger noen momenter (ikke uttømmende):

- Når en domstol har avgjort en sak, skal som hovedregel det samme faktum som retten har funnet bevist legges til grunn.
- Forklaringer som er gitt fra flere uavhengig av hverandre om samme forhold, har større tyngde enn om det foreligger uttalelse fra en person. Det betyr ikke at vi ikke tror på den ene personen, men forklaringen må vurderes i lys av andre opplysninger i saken. Hvis virksomheten eller ansatte i virksomheten har bekreftet forholdet/hendelsen, legges dette vanligvis til grunn.
- Dersom et forhold/hendelse er dokumentert like etter det fant sted, vil det være et moment som taler for at forholdet/hendelsen foregikk slik det er dokumentert, med mindre andre forhold skulle svekke sannsynligheten.

Av kravet til at tjenesten skal være forsvarlig kan det utledes en plikt til å dokumentere forhold av betydning for en avgjørelse. Det er imidlertid ikke et krav om at dette skal skje ved systematiske nedtegnelser i en kronologisk journal for den enkelte tjenestemottaker.

Manglende dokumentasjon i seg selv fører ikke til at fylkesmannen kan legge til grunn at et forhold har / ikke har skjedd. Dersom det er motstrid mellom opplysningene i saken, skal fylkesmannen legge til grunn det som etter en helhetsvurdering er det mest sannsynlige. Det må gå tydelig frem hvilket faktum som er lagt til grunn, og hvorfor

fylkesmannen mener at dette er tilstrekkelig sannsynliggjort.

## 4.7.2 Gjør rede for bestemmelser som er vurdert

Saken skal vurderes i lys av hjemmelen slik den lød da hendelsen fant sted. Fylkesmannen skal redegjøre for hvilke lovbestemmelser forholdet er vurdert etter, og gjengi nødvendige deler av bestemmelsene. Det er vanligvis nødvendig å forklare hvordan tilsynsmyndigheten tolker bestemmelsen. Tolkningen av bestemmelsen baseres på bestemmelsens ordlyd og forarbeider, domstolspraksis, tolkningsuttalelser fra departement og direktorat, Statens helsetilsyns føringer og de reelle hensynene bak bestemmelsen.

Veiledere utarbeidet av Statens helsetilsyn ved landsomfattende tilsyn er aktuelle kilder for beskrivelse av god praksis. God sosialfaglig praksis defineres av hva som til enhver tid er anerkjent faglig praksis, fagkunnskap fra utdannings- og forskningsinstitusjoner og samfunnets verdioppfatninger. Videre vil formålsbestemmelsen, samfunnsutviklingen og normer for godt sosialfaglig arbeid, herunder rundskriv og retningslinjer, gi forsvarlighetskravet innhold. Nasjonale faglige retningslinjer og veiledere utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet er retningsgivende når god praksis skal beskrives.

## 4.7.3 Utforming av brevet

Fylkesmannen bør, som nevnt, bygge opp brevet til virksomheten slik at konklusjonen kommer først. Deretter redegjøres for hvordan saken har kommet inn og hvilke dokumenter/opplysninger avgjørelsen bygger på. Det skal fremgå tydelig hvordan fylkesmannen har arbeidet for å komme frem til konklusjonen.

Fylkesmannen bør relativt kort gjøre rede for saksforholdet, for eksempel under overskriften «*Saksforholdet Fylkesmannen i (fylkets navn) legger til grunn*». Her kan fylkesmannen gi en kort fremstilling av de forhold som er sannsynliggjort og som fylkesmannen derfor legger til grunn for sin vurdering.

De aktuelle regler saken er vurdert etter redegjøres for under et eget punkt med overskriften «*Rettslig grunnlag*». Under dette punktet skal den nærmere redegjørelsen for reglene komme tydelig frem.

Under overskriften «*Fylkesmannen i (fylkets Navn) vurdering*» må det fremgå hvilke problemstillinger fylkesmannen vurderer, og reglene disse problemstillingene er vurdert opp i mot. Det er her fylkesmannen skal tydeliggjøre hvilke konkrete handlingsplikter som følger av reglene i dette konkrete tilfellet.

Fylkesmannen må redegjøre for forholdet/hendelsen i den aktuelle saken og de vurderinger som er gjort. Det skal fremgå klart hvorfor man har kommet til en konklusjon om at det foreligger et brudd på lov eller forskrift.

I brevet ber fylkesmannen om tilbakemelding fra kommunen om hvordan det er arbeidet eller skal arbeides for at tilsvarende lovbrudd ikke skal skje igjen.

Avslutningsvis gjør fylkesmannen det klart at det ikke foreligger klagerett på avgjørelsen.

Bakerst i veilederen er eksempel på brev til kommunen som er utformet etter denne malen.

## 4.7.4 Adressat og kopimottaker

Kommunen/ev. bydelen er pliktsubjekt etter sosialtjenesteloven, og øverste leder i kommunen/bydelen er ansvarlig for de sosiale tjenestene. Tilsynsmyndigheten forholder seg til kommuneledelsen ved tilsyn, og brev som konkluderer i en tilsynssak skal derfor sendes kommunen som sådan og ikke direkte til leder for Nav-kontoret.

Fylkesmannen må ved oversendelse av tilsynssaker også være oppmerksom på taushetsplikten og plikten til å hindre unødvendig spredning av opplysninger. Fylkesmannen kan derfor sende selve tilsynssaken til Nav-kontoret, mens et brev med orientering om at en tilsynssak er behandlet og om resultatet av den, sendes kommunens ledelse.

Fylkesmannen skal normalt underrette den som har varslet om forholdene om resultatet/ utfallet av tilsynssaken. Selv om vedkommende ikke er part i saken i forvaltningslovens forstand, vil vedkommende normalt kunne motta avslutningsbrevet i saken dersom brevet bare omhandler taushetsbelagte opplysninger om ham/henne selv, se nærmere i kapittel 7.

Dersom den som har henvendt seg om saken er en annen enn den saken gjelder, må fylkesmannen opp i mot taushetspliktsbestemmelsene gjøre en vurdering av om, og på hvilken måte, det er mulig å orientere om utfallet av saken.

## 5 Fylkesmannens oppfølging av lovbrudd

### 5.1 Målrettet oppfølging

I Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet i 2013 ([Administrativ rapport 2/2014](#)) har de sett på fylkesmannens oppfølging av tilsynsobjekter og skriver:

*«Oppfølgingen av tilsynsobjektene kan bli mer målrettet. I mange tilfeller blir det utført nye tilsyn i stedet for å følge opp gjennomførte tilsyn. Mange tilsynsorgan og tilsynsenheter mener i tillegg at de har behov for sterkere og/eller mer nyanserte reaksjonsmidler for å sikre at avvik blir rettet opp.»*

Oppfølging og avslutning av tilsyn ved lovbrudd i virksomheter skal følge [Retningslinjer for oppfølging og avslutning av tilsyn ved lovbrudd i virksomheter](#), Internserien 8/2011.

### 5.2 Vurdering av pålegg

Hvis fylkesmannen finner at tjenestene drives på en måte som kan ha skadelige følger for tjenestemottakerne eller på annen måte er uforsvarlig, kan fylkesmannen gi kommunen pålegg om å rette forholdet etter sosialtjenesteloven § 9 annet ledd og kommuneloven § 60 d. Dette betyr ikke at ethvert regelverksbrudd følges opp med pålegg.

Før det blir gitt pålegg skal kommunen ha fått varsel med en rimelig frist til å rette forholdet. Ifølge departementet vil hva som er rimelig frist avhenge av forholdets art og kompleksitet. Det må foretas en avveining mellom kommunens evne til å rette forholdet, og eventuelle virkninger en utsettelse vil ha for de berørte, jf. Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv H-3/07 som gjelder plan- og bygningsloven.

Et pålegg er et enkeltvedtak, jf. kommuneloven § 60 d fjerde ledd. Vedtaket kan etter forvaltningsloven § 28 påklages til Statens helsetilsyn, som etter sosialtjenesteloven § 10 er overordnet tilsynsmyndighet.

## 6 Klager på tilsynssaker

Det foreligger ikke klagerett på fylkesmannens avgjørelse i tilsynssaker. Dette skal fylkesmannen opplyse om i det avsluttende brevet. Det hender at det blir klaget over avgjørelser likevel.

Fylkesmannen må alltid ta stilling til om det er opplysninger ved klagen som gir grunn til å vurdere avgjørelsen på nytt. Hvis det blir fremlagt opplysninger som tilsier at saken er behandlet på feil grunnlag, skal fylkesmannen vurdere saken på nytt.

Fylkesmannen må gi tilbakemelding til den som har henvendt seg om saken vurderes på nytt eller ikke. Når fylkesmannen ikke finner grunn til å vurdere saken på nytt, kan det i enkelte tilfeller være hensiktsmessig å gi ytterligere begrunnelse for avgjørelsen som opprinnelig ble fattet, og eventuelt årsakene til at saken ikke blir gjenopptatt.

I noen tilfeller slår ikke klager seg til ro med at fylkesmannens avgjørelse og henvender seg til Statens helsetilsyn som overordnet instans. Det skal svært mye til for at Statens helsetilsyn overprøver fylkesmannens avgjørelser. Statens helsetilsyn vurderer på bakgrunn av saksdokumenter om det er åpenbare mangler ved fylkesmannens saksbehandling, rettsanvendelse og/eller skjønnsutøvelse som kan ha hatt betydning for avgjørelsen. Hvis Statens helsetilsyn mener det foreligger alvorlige feil, kan Statens helsetilsyn enten selv behandle tilsynssaken eller sende den tilbake til fylkesmannen for ny behandling. Statens helsetilsyn vil informere klageren om dette.

## 7 Om innsynsretten i tilsynssaker

Fylkesmannen avgjør i hovedsak krav om innsyn i tilsynssaker etter offentlighetsloven.

Tjenestemottaker eller den som henvender seg til tilsynsmyndigheten, er ikke å anse som part i saken i forvaltningslovens forstand. Som for alle andre som ikke er part i en forvaltningssak, er tjenestemottakerens rett til innsyn i tilsynssakens dokumenter regulert i offentlighetsloven. Hovedregelen fremgår av offentlighetsloven § 3, som lyder:

*«Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.»*

Opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt og interne dokumenter er typisk opplysninger som vil være unntatt offentlighet i tilsynssaker, jamfør offentlighetsloven §§ 13 og 14.

Den som er direkte berørt av saken kan gis taushetsbelagte opplysninger om seg selv, og kan også samtykke til at innsyn blir gitt, se offentlighetsloven § 13 tredje ledd.

Dersom fylkesmannen avslår krav om innsyn i en tilsynssak, må dette gjøres skriftlig, jamfør offentlighetsloven § 31. Det er klagerett på avgjørelsen og Statens helsetilsyn er klageinstans.

## 8 Vedlegg:

## Eksempel på brev med fylkesmannens konklusjon etter tilsyn

Avslutning av tilsyn med Nav XXX

### **Konklusjon:**

Fylkesmannen i AAA har avsluttet tilsynet med Nav XXX. Vi har kommet til at Nav XXX har / ikke har brutt pliktene som gjelder i denne saken.

Fylkesmannen viser til brev datert ... der YYY klager på behandlingen ved Nav XXX.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med Nav, jamfør sosialtjenesteloven § 9. Vi har vurdert saken opp mot kravet om forsvarlige tjenester i sosialtjenesteloven § 4.

Fylkesmannen har fått dokumentasjon og uttalelse i saken fra Nav XXX i brev datert ...

Saken er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17.

### **Kort om saksforholdet**

XXX skriver i brev til Fylkesmannen i AAA at.....

Videre legger fylkesmannen til grunn .....

### **Rettslig grunnlag**

Sosialtjenesteloven .....

Det følger av rundskriv 35 .....

I sosialtjenesteloven § 4 står det: ”Tjenester som ytes etter denne loven skal være forsvarlige.”

Krav til forsvarlig tjeneste innebærer blant annet.....

Kravet om forsvarlige tjenester gjelder på alle nivå i virksomheten. Ledelsen må gjennom sin styring sørge for forsvarlige tjenester. ....

### **Vurdering.....**

Fylkesmannen legger til grunn at Nav-kontoret i denne saken har

..... I vår vurdering legger vi til grunn at..... Nav XXX har ..... og vi vektlegger ved vår avgjørelse at .....

Fylkesmannen mener at.....

Innen ..... ber fylkesmannen om tilbakemelding om på hvilken måte det blir lagt til rette for at.....

Saken kan ikke påklages.