

Veileder i behandling av klagesaker etter lov om sosiale tjenester i Nav

Målgruppe: Fylkesmennene

Saksbehandler: rådgiver June Beathe Høgsve Iversen, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Ansvarlig i Statens helsetilsyn: fagsjef Liv Turid Lieng

Godkjent av: fung. ass. direktør Jo Kittelsen, 29. april 2013

Vurderes innen: 31. mai 2015

Innhold

Forord	5
Innledning	6
Oppbygging av veilederen	6
Definisjoner	6
1 Hvilke klagesaker gjelder veilederen for	8
1.1 Klage over enkeltvedtak om tjenester etter lov om sosiale tjenester i Nav.....	8
1.2 Avgrensning mot klage som ikke gjelder enkeltvedtak etter lov om sosiale tjenester i Nav	9
1.2.1 Klage som skal henvises videre til kommunens administrasjon, Nav-kontoret eller Nav Fylke..	9
1.2.2 Klage som kan føre til tilsynssak.....	10
1.2.3 Tvistesaker om oppholdskommune	11
2 Fylkesmannen må være rett myndighet	13
2.1 Rett fylke.....	13
2.2 Rett nivå.....	13
3 Betingelsene for å behandle en klagesak	15
3.1 Klagen må gjelde enkeltvedtak etter lov om sosiale tjenester i Nav kapittel 4.....	15
3.2 Klager må være klageberettiget	15
3.2.1 Klager må være part i saken.....	15
3.2.2 Fullmektig	16
3.2.3 Klagebehandlingen må ha aktualitet for klager	17
3.2.4 Klage fra personer som ikke oppholder seg i landet.....	17
3.2.5 Klage fra utenlandske statsborgere som oppholder seg i landet.....	18
3.3 Krav til form og innhold i klagen	18
3.4 Klagen må være fremmet innen klagefristen	19
3.5 Følgene av mangler ved klagen	20
4 Første gjennomgang når en klagesak kommer fra Nav-kontoret	21
4.1 Er klagen av en slik karakter at den må behandles spesielt raskt?	21
4.2 Utsatt iverksetting av kommunens avgjørelse	22
5 Fylkesmannens undersøkelse og prøving av klagen	24
5.1 Utgangspunktet for Fylkesmannens prøving er påstandene i klagen.....	24
5.2 Hvilke tema skal prøves?	24

5.3	Hvilket tidspunkt skal det tas utgangspunkt i ved prøvingen av faktum?.....	24
5.4	Kartlegging og prøving av faktum.....	25
5.4.1	<i>Fylkesmannens plikt til å opplyse saken</i>	25
5.4.2	<i>Hvem skal innhente nye opplysninger?</i>	26
5.4.3	<i>Informasjon til klageren og Nav-kontoret underveis i saksbehandlingen</i>	27
5.5	Prøving av saksbehandlingen	27
5.6	Prøving av rettsanvendelsen.....	30
5.7	Prøving av forsvarlighetskravet som en del av rettsanvendelsen	31
5.7.1	<i>Beskrivelse av god praksis – kjernen i forsvarlighetskravet</i>	31
5.7.2	<i>Grensen for uforsvarlighet</i>	33
5.7.3	<i>Internkontroll</i>	34
5.8	Prøving av forvaltningens frie skjønn	35
5.9	Mulige utfall av prøvingen	35
5.9.1	<i>Hovedregel om nytt vedtak</i>	36
6	Klage- og vurderingstema for den enkelte tjenesten	37
6.1	Opplysning, råd og veiledning	37
6.1.1	<i>Klagetema</i>	37
6.1.2	<i>Klage på avslag, omfang og iverksetting av tjenesten</i>	37
6.1.3	<i>Klage på kvaliteten i tjenesten</i>	38
6.1.4	<i>Klage på at tjenesten stanses</i>	38
6.2	Økonomisk stønad	38
6.2.1	<i>Klagetema</i>	38
6.2.2	<i>Hvilket tidspunkt skal det tas utgangspunkt i ved prøvingen av faktum?</i>	39
6.2.3	<i>Prøving av rettsanvendelsen og forvaltningens frie skjønn</i>	40
6.2.4	<i>Særlig om hjelp i en nødssituasjon</i>	41
6.2.5	<i>Særlig om vilkår</i>	42
6.2.6	<i>Særlig om refusjonskrav</i>	43
6.3	Stønad i særlige tilfeller.....	43
6.3.1	<i>Klagetema</i>	43
6.3.2	<i>Prøving av saksbehandlingen</i>	44
6.3.3	<i>Prøving av rettsanvendelsen</i>	44
6.3.4	<i>Prøving av skjønnsutøvelsen</i>	45
6.4	Midlertidig botilbud	45
6.4.1	<i>Klagetema</i>	45
6.4.2	<i>Klage over avslag – hvilket tidspunkt skal det tas utgangspunkt i ved prøvingen av faktum?..</i>	45
6.4.3	<i>Klage over kvaliteten på botilbudet</i>	45
6.5	Individuell plan	46
6.5.1	<i>Klagetema</i>	46
6.5.2	<i>Klage over avslag</i>	46

6.5.3	<i>Klage over manglende oppfyllelse av vedtaket</i>	46
6.5.4	<i>Klage over innholdet i planen</i>	46
6.6	Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad.....	47
6.6.1	<i>Retten til kvalifiseringsprogram</i>	47
6.6.2	<i>Programmets varighet og gjeninntak i programmet – klagetema</i>	50
6.6.3	<i>Stans av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad</i>	50
6.6.4	<i>Utmåling av kvalifiseringsstønad</i>	51
6.7	Klage på omgjøring av vedtak i vedtaksperioden	52
6.7.1	<i>Når kan et vedtak omgjøres til ugunst for tjenestemottakeren?</i>	52
6.7.2	<i>Ugyldige vedtak</i>	52
6.7.3	<i>Endring følger av det opprinnelige vedtaket</i>	53
6.7.4	<i>Ulovfestede saksbehandlingsregler om omgjøring</i>	53
6.7.5	<i>Fylkesmannens prøving av Nav-kontorets omgjøringsvedtak</i>	53
7	Fylkesmannens vedtak – innhold og form	55
7.1	Hovedadressat og kopiadressater.....	55
7.2	Nærmere om begrunnelsen (Fylkesmannens vurdering).....	56
7.2.1	<i>Hvorfor er det krav om begrunnelse?</i>	56
7.2.2	<i>Kravene til innhold i begrunnelsen</i>	56
7.3	Nærmere om Fylkesmannens vedtak (konklusjon).....	58
8	Vedlegg	59
8.1	Sjekkliste ved mottak av klage	59
8.2	Oppbygging av Fylkesmannens vedtak.....	61

Forord

Fylkesmannen er klageorgan for alle enkeltvedtak etter lov om sosiale tjenester i Nav. Denne veilederen skal være et arbeidsverktøy for behandlingen av sakene hos Fylkesmannen. Målet med veilederen er å gi saksbehandlere hos fylkesmennene et redskap for å behandle klagen riktig og hensiktsmessig. Samtidig er det et mål å behandle sakene likt på tvers av fylkene.

Veilederen bygger på [lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen \(heretter lov om sosiale tjenester i Nav\)](#) og [Rundskriv - Lov om sosiale tjenester i NAV](#).

Veilederen erstatter Rundskriv IK-2/2009 fra Statens helsetilsyn - Retningslinjer for fylkesmennenes behandling av klager som gjelder økonomisk sosialhjelp.

Veilederen omfatter alle de sosiale tjenestene som obligatorisk inngår i Nav-kontoret:

- opplysning, råd og veiledning
- økonomisk stønad
- midlertidig botilbud
- individuell plan
- kvalifiseringsprogrammet med tilhørende stønad

Veilederen behandler også kravet til forsvarlige tjenester og begrepet «norm for sosialfaglig arbeid».

Veilederen er skrevet av June Beathe Høgsve Iversen på oppdrag fra Statens helsetilsyn. June jobber til daglig som rådgiver hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

Det ble det opprettet en referansegruppe, som har bestått av

- Beate Fisknes, seniorrådgiver, Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Hanne Kristiansen Valle, rådgiver, Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Tone Giske, seniorrådgiver, Statens helsetilsyn
- Liv Turid Lieng, fagsjef, Statens helsetilsyn

Veilederen er et dynamisk dokument som skal revideres med jevne mellomrom. Forslag til endringer og forbedringer av veilederen kan rettes til Statens helsetilsyn på e-post:

veileder@helsetilsynet.no

Vi ber om at Fylkesmannen implementerer denne veilederen hos sine ansatte fra mai 2013.

Jan Fredrik Andresen
direktør
Statens helsetilsyn

Innledning

Når Fylkesmannen mottar henvendelser fra brukere som er misfornøyde med Nav sine tjenester, må sentrale spørsmål og forhold avklares umiddelbart etter mottak av saken. Målet er å sørge for at saken allerede fra starten blir saksbehandlet rett og hensiktsmessig, herunder å ivareta behovet for å kunne avklare om det er nødvendig å treffe midlertidige eller særlige raske avgjørelser i saken.

Veilederen kunne på mange punkter vært mer detaljert, og ikke alle spørsmål knyttet til den enkelte rettighetsbestemmelsen er avklart. Det er ikke forsøkt å gi uttømmende svar på de rettslige spørsmålene som de ulike rettighetsbestemmelsene reiser eller detaljstyre saksbehandlingen på alle punkter. Løsningen av en del spørsmål må fortsatt finnes i den enkelte sak hos den enkelte fylkesmann.

Oppbygging av veilederen

Veilederen er bygget opp etter saksgangen i en klagesak, fra henvendelse om saken kommer til Fylkesmannens kontor, til Fylkesmannen fattet endelig vedtak.

De fleste klagesakene kommer til Fylkesmannen i oversendelse fra Nav-kontoret. I tillegg kan henvendelser som kommer direkte fra tjenestemottakere og andre resultere i en klagesak etter lov om sosiale tjenester i Nav.

- I kapittel 1 og 2 redegjøres for hvordan ulike henvendelser kan håndteres, og hvilke henvendelser som skal behandles som klage over vedtak etter lov om sosiale tjenester i Nav.
- I kapittel 3 redegjøres for de formelle kravene som stilles til en klage.
- I kapittel 4 redegjøres for de umiddelbare avklaringene som må gjøres når klagesaken kommer i oversendelse fra Nav-kontoret.
- I kapittel 5 og 6 redegjøres for selve behandlingen av klagesaken hos Fylkesmannen. Kapittel 5 gir en generell redegjørelse for de vurderinger som må gjøres, mens kapittel 6 tar for seg den enkelte tjenesten.
- I kapittel 7 gis en beskrivelse av de ulike elementene i Fylkesmannens vedtak.

Definisjoner

Følgende uttrykk brukes i veilederen:

- «Nav-kontoret» brukes gjennomgående, ettersom veilederen i hovedsak omhandler Navs rolle som utfører og forvalter.
- «Kommunen i Nav» forekommer der det er et poeng å skille mellom stat og kommune i Nav-kontoret.
- «Kommunen» brukes der ansvar og oppgaver er lagt til kommunens administrasjon.
- «Nav» brukes om arbeids- og velferdsforvaltningen.
- «Klager» brukes om alle som henvender seg til Fylkesmannen med klage over sosiale tjenester i Nav, uavhengig av om arbeids- og velferdsforvaltningen har tilbudt tjenester i det enkelte tilfellet. Begrepet omfatter alle som berøres av henvendelsen, søknaden og vedtaket, som ektefelle og barn, hvis ikke noe annet fremgår.

- «Tjenestemottaker» brukes om søkere, mottakere og de som har fått avslag på sosiale tjenester, men som ikke nødvendigvis har klaget til Fylkesmannen over et vedtak om sosiale tjenester.
- «Deltaker» brukes på tilsvarende måte som «tjenestemottaker» når det dreier seg om kvalifiseringsprogrammet.
- «Fylkesmannen» brukes om klageorganet.

1 Hvilke klagesaker gjelder veilederen for

1.1 Klage over enkeltvedtak om tjenester etter lov om sosiale tjenester i Nav

I følge lov om sosiale tjenester i Nav § 41 skal alle avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester regnes som enkeltvedtak. Dette omfatter alle de individuelle tjenestene i lov om sosiale tjenester i Nav kapittel 4.

Lov om sosiale tjenester i Nav § 47 bestemmer at enkeltvedtak som er truffet etter lov om sosiale tjenester i Nav, kan påklages til Fylkesmannen. Veilederen gjelder Fylkesmannens saksbehandling av

- klager over Nav-kontorets vedtak om
 - innvilgelse og avslag, og endring av gjeldende vedtak, på følgende tjenester:
 - rett til opplysning, råd og veiledning (§ 17)
 - stønad til livsopphold (§ 18)
 - stønad i særlige tilfeller (§ 19)
 - midlertidig botilbud (§ 27)
 - rett til individuell plan (§§ 28 og 33)
 - stønadsform (§ 21) og endring av stønadsform, som hel eller delvis endring fra lån til bidrag
 - bruk av vilkår (§ 20), i samarbeid med tjenestemottaker eller ved ensidig pålegg fra Nav-kontoret, reduksjon eller stans av økonomisk stønad hvis vilkårene er brutt
 - vilkår om refusjon i underholdsbidrag (§ 25)
 - refusjon i ytelser fra folketrygden (§ 26)
 - krav om tilbakebetaling når det er gitt uriktige opplysninger (§ 23)
 - avvisning av søknad eller klage
- klager over kvalifiseringsprogrammet, avgjørelser som er enkeltvedtak eller del av enkeltvedtak:
 - innvilgelse og avslag, og endring av gjeldende vedtak, om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad (§§ 29 og 35)
 - programmets varighet, forlengelser og gjeninntak i program (§ 32)
 - stans av kvalifiseringsprogram (§ 34)
 - refusjon i uførepensjon, dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, eller foreldrepenger (§ 38 tredje ledd)
 - krav om tilbakebetaling når det er gitt uriktige opplysninger (§ 40 annet ledd, jf. § 23)

Også klage over at Nav-kontoret ikke oppfyller rettigheter som er gitt i et vedtak, kan være klage over enkeltvedtak etter lov om sosiale tjenester i Nav. Det vil da ikke være noe å utsette på selve vedtaket om tjenesten, men problemet er at vedtaket ikke blir iverksatt. Fylkesmannen må i et slikt tilfelle be Nav-kontoret om å iverksette vedtaket umiddelbart, med en kort frist. Iverksettes ikke vedtaket innenfor den fristen som er satt, bør Fylkesmannen varsle om at saken blir fulgt opp som tilsynssak dersom Nav-kontoret ikke oppfyller rettigheten.

1.2 Avgrensning mot klage som ikke gjelder enkeltvedtak etter lov om sosiale tjenester i Nav

Klage skal etter forvaltningsloven § 32 første ledd bokstav a fremsettes for «*det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket*», det vil si Nav-kontoret. De aller fleste klagesakene som kommer til Fylkesmannen, oversendes fra Nav-kontorene. Det er da som oftest ikke tvil om at klagen gjelder et enkeltvedtak etter lov om sosiale tjenester i Nav kapittel 4.

Fylkesmannen kan bli kontaktet direkte av tjenestemottakere, pårørende eller andre, som klager over tjenesten fra et Nav-kontor. Det er ikke alltid klart hva slike klager gjelder.

Fylkesmannen må, enten klagen kommer direkte fra en tjenestemottaker eller et Nav-kontor, avklare om saken eller henvendelsen gjelder klage over enkeltvedtak etter lov om sosiale tjenester i Nav. Klager som ikke gjelder enkeltvedtak som beskrevet i kapittel 1 ovenfor, skal ikke behandles etter kapittel 2 til 7 i denne veilederen. De følgende punktene redegjør for avgrensningen mot de mest vanlige klagenes som ikke gjelder enkeltvedtak, og gir råd om hvordan slike klager bør håndteres.

1.2.1 Klage som skal henvises videre til kommunens administrasjon, Nav-kontoret eller Nav Fylke

Klage på beslutning om å nekte en tjenestemottaker adgang til Nav-kontoret skal ikke behandles som klage på enkeltvedtak.

Beklagelser over hjelpen som tjenestemottakeren får, eventuelt ikke får, eller forhold ved Nav-kontoret, skal ikke behandles som klage på enkeltvedtak. Dette gjelder for eksempel klager over måten tjenestemottakeren er møtt på, lang ventetid på samtale, eller samarbeidet med Nav-veilederen. Slike klager blir gjerne omtalt som «serviceklager».

Fylkesmannen må avklare om serviceklagen gjelder den kommunale eller den statlige delen av Nav og henvise til riktig instans.

Klage som gjelder den kommunale delen av Nav:

- Gjelder serviceklagen de kommunale tjenestene ved Nav-kontoret, bør klager henvises til å ta kontakt med Nav-leder eller kommuneledelsen.
- Klage som i utgangspunktet fremstår som en serviceklage kan ved nærmere undersøkelse vise seg å gjelde at klager ikke får oppfylt sin rett til tjenester etter lov om sosiale tjenester i Nav. Fylkesmannen bør i så fall oversende henvendelsen til Nav-kontoret og be om at den behandles etter forvaltningsloven, som en klage på manglende eller mangelfulle tjenester.

Eksempel:

- *En tjenestemottaker klager til Fylkesmannen over den måten han har blitt møtt på av de ansatte ved Nav-kontoret, og at han har fått beskjed om at det ikke er noe vits i å søke om økonomisk stønad. Fylkesmannen bør gi Nav-kontoret beskjed om å avklare med tjenestemottakeren om han ønsker å levere en søknad om økonomisk stønad. Hvis Nav-kontoret mener at tjenestemottakeren ikke har rett på økonomisk stønad, må Nav-kontoret saksbehandle henvendelsen som en klage på avslag på økonomisk*

stønad og oversende den til Fylkesmannen etter at saken er forberedt, jf. pkt. 2.2 nedenfor.

Klage som gjelder den statlige delen av Nav:

- Gjelder serviceklagen de statlige ytelsene ved Nav-kontoret, bør klager henvises til å ta kontakt med sitt lokale Nav-kontor eller Nav Fylke. Nav har en egen rutine for å håndtere serviceklager på de statlige tjenestene i Nav.
- Klage som gjelder vedtak om statlige ytelser håndteres i henhold til den loven vedtaket er fattet etter. Vedtaket skal inneholde informasjon om klageadgangen. Klager bør henvises til å ta kontakt med den instansen som er oppgitt som klageinstans i vedtaket, eventuelt Nav-kontoret som har fattet vedtaket.

1.2.2 Klage som kan føre til tilsynssak

Rettighetsklager og tilsynssaker utgjør etter lovens bestemmelser et tosporet system. Loven skiller mellom Fylkesmannens behandling av klager etter lov om sosiale tjenester i Nav § 47 og Fylkesmannens tilsynsvirksomhet etter lovens § 9.

- I henhold til § 9 skal Fylkesmannen føre tilsyn med at kommunen oppfyller sine plikter etter kapittel 4 og § 16 første ledd.
- I henhold til § 47 skal Fylkesmannen behandle klager over enkeltvedtak etter lov om sosiale tjenester i Nav.

I en tilsynssak må Fylkesmannen ta stilling til om en eller flere plikter er brutt eller ikke. Konsekvensen av at plikter er brutt, er at Fylkesmannen gir Nav-kontoret veiledning slik at praksis kan forbedres. Klageren bør som et minimum få beskjed om hvordan klagen vil bli fulgt opp, og en orientering om konklusjonen i tilsynssaken.

Det karakteristiske for klagesaker som gjelder enkeltvedtak, er at Fylkesmannen må ta stilling til om klageren får oppfylt sin rett til sosiale tjenester. Konsekvensene av at klagerens rettigheter er tilsidesatt, er at de skal oppfylles. Avgjørelsen er som hovedregel rettet mot noe som kan kreves oppfylt i fremtiden.

Fylkesmannen kan også motta klager fra tjenestemottakere som mener at rettighetene er tilsidesatt, men hvor det ikke dreier seg om å få oppfylt dem. Slike klager skal i utgangspunktet ikke behandles som klage på enkeltvedtak, men kan resultere i en tilsynssak. Vær imidlertid oppmerksom på at de klage som gjelder rett til sosiale tjenester der hjelpebehovet har falt bort når klagesaken blir avgjort, skal behandles som rettighetsklager. Klageren vil i disse tilfellene fortsatt kunne ha en prinsipiell eller praktisk interesse i å få behandlet rettighetsspørsmålet i klagen, jf. pkt. 3.2.3 om aktualitetskravet.

Eksempler på klager som kan resultere i 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.*

Slike klager kan gi bekymring for om Nav-kontoret oppfyller sin plikt til å gi forsvarlige tjenester, og Fylkesmannen må vurdere om det skal opprettes tilsynssak. Klageren vil ikke ha en rett til å få behandlet klagen som tilsynssak, men Fylkesmannen må vurdere om dette vil være hensiktsmessig.

Fylkesmannen har etter lov om sosiale tjenester i Nav § 9 både rett og plikt til å føre tilsyn med at kommunen oppfyller sine plikter, og må derfor alltid være oppmerksom på informasjon om hendelser som kan føre til oppfølging gjennom tilsyn, når tjenestemottakere klager over de sosiale tjenestene i Nav.

Fylkesmannen bør videre være oppmerksom på gjentakende klager om brudd på rettigheter ved et enkelt Nav-kontor, som kan tyde på svikt i Nav-kontorets rutiner eller systemer.

Fylkesmannen skal ha oppmerksomheten mot områder

- av stor betydning for enkeltmenneskers rettssikkerhet
- der sannsynlighet for svikt er stor
- der konsekvensene av svikt for barn og deres familie og andre tjenestemottakere er alvorlige
- der de som trenger tjenester ikke selv kan forventes å ivareta sine interesser

Behandling av tilsynssaker er nærmere beskrevet i [«Veileder for behandling av hendelsesbaserte tilsynssaker etter sosialtjenestelovgivningen», Internserien 10/2010.](#)

1.2.3 Twistesaker om oppholdskommune

Uenighet mellom to kommuner om hvem som har ansvaret for tjenester etter lov om sosiale tjenester i Nav, skal ikke behandles som klage over enkeltvedtak.

Det er Nav-kontoret i tjenestemottakers oppholdskommune som har ansvaret for å yte tjenester etter loven, og denne kommunen har i utgangspunktet det økonomiske ansvaret for tjenestene. Oppholdskommunens ansvar følger av lov om sosiale tjenester i Nav § 3. Hvis det oppstår tvist om ansvaret mellom to eller flere kommuner, og kommunene selv ikke kommer til enighet, kan de kreve at Fylkesmannen avgjør tvisten for å få en rask og endelig konklusjon i de omtvistede spørsmålene, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 49. Fylkesmannens avgjørelser i twistesaker er ikke enkeltvedtak om tjenester etter lov om sosiale tjenester i Nav kapittel 4, og saksbehandling i twistesaker omtales ikke i denne veilederen.

Behandling av spørsmål om oppholdskommune som en del av en rettighetssak

I en klagesak om tjenester etter lov om sosiale tjenester i Nav kan problemstillinger etter lovens § 3 om oppholdskommunens ansvar bli reist som en del av klagesaken. Nav-kontoret kan ha avslått eller avvist en søknad om tjenester fordi tjenestemottakeren ikke oppholder seg i kommunen, eller oppholder seg i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester.

Eksempel

- *En tjenestemottaker leverer søknad om økonomisk stønad til langvarig tannbehandling til Nav-kontoret i den kommunen hun oppholder seg på søknadstidspunktet. Hun får avslag fordi hun skal flytte, og ikke kommer til å oppholde seg i kommunen når behandlingen skal utføres. Klager tjenestemottakeren over avslaget, må Fylkesmannen, som en del av prøvingen, ta stilling til om Nav-kontoret har tolket og anvendt bestemmelsen i lov om sosiale tjenester i Nav § 3 riktig.*

Fylkesmannen bør som en del av saksbehandlingen av klagesaker som berører oppholdskommunens ansvar

- ta stilling til Nav-kontorets rettsanvendelse ved bruk av lov om sosiale tjenester i Nav § 3,
- undersøke om Nav-kontoret har gitt råd og veiledning i forbindelse med søknaden, slik at tjenestemottakeren har hatt mulighet til å fremme søknaden for riktig Nav-kontor,
- undersøke om Nav-kontoret som har fattet vedtaket, har avklart med Nav-kontoret i tjenestemottakerens oppholdskommune at kontorene er enige om ansvarsforholdet, slik at ikke tjenestemottakeren blir «kasteball» mellom kontorene, og
- vurdere om det er grunn for å ta kontakt med Nav-kontoret i forbindelse med saksbehandlingen, og informere om Nav-kontorenes ansvar for å sørge for at tjenestemottakeren ikke er skadelidende som følge av uenigheten, og muligheten for å reise tvistesak etter lov om sosiale tjenester i Nav § 49 dersom kommunene ikke blir enige om ansvarsforholdet. Har tjenestemottakeren blitt avvist ved flere Nav-kontor som hevder de ikke har ansvar for å behandle søknad fra vedkommende, bør Fylkesmannen ta kontakt med det Nav-kontoret som først fikk henvendelse fra tjenestemottakeren og gi slik råd og veiledning.

2 Fylkesmannen må være rett myndighet

2.1 Rett fylke

Fylkesmannen behandler klager fra Nav-kontor i sitt eget fylke. Klager som kommer fra andre Nav-kontor, eller fra tjenestemottakere som har søkt om tjenester i andre fylker, oversendes snarest til rett fylkesmannsembete, og tjenestemottaker og Nav-kontor varsles med kopi av oversendelsesbrevet.

Har en sak tilknytning til flere fylker, skal saken behandles etter følgende prinsipper:

- Hvis tjenestemottakeren oppholder seg i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester, skal tjenester etter lov om sosiale tjenester i Nav ytes av Nav-kontoret i den kommunen som var oppholdskommune forut for inntaket i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester. Det er da Fylkesmannen for oppholdskommunen forut for inntaket i institusjon som skal behandle en eventuell klage. Dette følger av lov om sosiale tjenester i Nav § 3, og er et unntak fra prinsippet om oppholdskommunens ansvar.
- Hvis tjenestemottakeren flytter til et annet fylke før klagesaken er ferdigbehandlet, skal saken behandles av Fylkesmannen i det fylket der Nav-kontoret som har fattet det påklagede vedtaket ligger. Flyttingen kan få betydning for fraflyttingskommunens ansvar for tjenester, jf. prinsippet om oppholdskommunens ansvar i lov om sosiale tjenester i Nav § 3. Etter flyttingen må tjenestemottakeren søke om tjenester i tilflyttingskommunen, og en eventuell klage behandles av Fylkesmannen i det fylket hvor tilflyttingskommunen ligger.

2.2 Rett nivå

Klage over enkeltvedtak etter lov om sosiale tjenester i Nav skal fremsettes for underinstansen, det vil si Nav-kontoret som har fattet vedtaket. Dette følger av forvaltningsloven § 32 første ledd bokstav a. Hvis Fylkesmannen mottar en klage direkte fra tjenestemottaker, må Fylkesmannen gjøre følgende:

- Oversende klagen til Nav-kontoret som har fattet vedtaket, med kopi av oversendelsesbrevet til tjenestemottakeren.
- Vurdere om klagen gjelder forhold som haster, for eksempel avslag på hjelp i en nødssituasjon eller midlertidig botilbud. Fylkesmannen bør i tilfelle anmode Nav-kontoret om å prioritere klagen.
- Returnere klagen til tjenestemottakeren, dersom klagen har et innhold som kan tyde på at han/hun ikke ønsker at klagen skal sendes til Nav-kontoret. I slike tilfeller returneres saken med råd og veiledning om fremgangsmåten ved klage, jf. forvaltningsloven § 11. Alternativt kan Fylkesmannen avklare direkte med tjenestemottakeren pr. telefon, e-post eller brev om saken skal returneres eller oversendes førsteinstansen.

Nav-kontorets behandling av klagesaken

I følge forvaltningsloven § 33 andre ledd skal Nav-kontoret som underinstans vurdere klagen. Nav-kontoret skal også foreta de undersøkelser som klagen gir grunn til. Nav-kontoret skal forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold. Saksbehandlingstiden er særlig viktig i nødssituasjoner. Nav-kontorets saksbehandling kan få ulike utfall:

- Vurderer Nav-kontoret at klageren har rett i sin klage, skal Nav-kontoret fatte nytt vedtak som erstatter det opprinnelige. Det nye vedtaket kan påklages på vanlig måte.

- Hvis Nav-kontoret ikke gir klager medhold, skal saken snarest, og så fort den er forberedt, oversendes Fylkesmannen sammen med alle sakens dokumenter og underinstansens egen klagevurdering, jf. fvl § 33 fjerde ledd.
- Vurderer Nav-kontoret at klageren har delvis rett samtidig som deler av vedtaket opprettholdes, skal det som opprettholdes i det påklagede vedtaket sendes til Fylkesmannen for endelig avgjørelse. Det er viktig å sikre at klager ikke skal måtte gå unødvendige runder med ny søknad, ny klage osv., for å få en endelig avgjørelse i saken. Er det usikkert om klager ønsker å få saken behandlet av Fylkesmannen i et slikt tilfelle, bør Nav-kontoret avklare med klager om vedkommende ønsker at saken skal oversendes til Fylkesmannen.

Eksempel:

- *Hvis en tjenestemottaker har fått avslag på søknad om økonomisk stønad til livsopphold og boligutgifter, og Nav-kontoret etter å ha vurdert klagen innvilger stønad til livsopphold, skal saken sendes Fylkesmannen for videre klagebehandling av spørsmålet om boligutgifter.*

3 Betingelsene for å behandle en klagesak

Dette kapitlet tar for seg hvilke betingelser eller forutsetninger som må være til stede for at Fylkesmannen kan realitetsbehandle en klage etter lov om sosiale tjenester i Nav. Betingelsene følger i hovedsak av lov om sosiale tjenester i Nav kapittel 5 og forvaltningsloven kapittel VI:

- klagen må gjelde enkeltvedtak
- klageren må være klageberettiget
- klagen må oppfylle form- og innholdsmessige krav
- klagen må være fremmet innen klagefristen

Hva disse betingelsene innebærer, omtales nærmere under punkt 3.1 til 3.4.

Konsekvensene av at forutsetningene for å behandle en klage ikke er oppfylt varierer. I hovedsak vil konsekvensene være at

- det gis frist til å rette mangelen der det er mulig
- klagen avvises

3.1 Klagen må gjelde enkeltvedtak etter lov om sosiale tjenester i Nav kapittel 4

For at en sak skal behandles som en klage etter lov om sosiale tjenester i Nav, må klagen gjelde spørsmål om tjenester etter denne loven. Hvilke tjenester dette er, er nærmere beskrevet under pkt. 1.1.

Klager over andre forhold som ikke er enkeltvedtak etter lov om sosiale tjenester i Nav, er nærmere omtalt under pkt. 1.2.

Noen ganger kan imidlertid innholdet i en henvendelse som ikke umiddelbart fremstår som klage på enkeltvedtak, tilsi en nærmere undersøkelse. En grundigere avklaring kan avdekke at tjenestemottakeren ikke får sine rettigheter etter lov om sosiale tjenester i Nav ivaretatt. Fylkesmannen må i slike tilfeller enten etterspørre mer informasjon fra klageren, eller oversende saken til det aktuelle Nav-kontoret for avklaring av om henvendelsen er å anse som en klage, jf. pkt. 1.2.1.

Eksempel:

- *Hvis en utestenging fra Nav-kontoret medfører at tjenestemottakeren også er utestengt fra å søke om tjenester etter lov om sosiale tjenester i Nav, kan hun klage over manglende eller mangelfulle tjenester.*

3.2 Klager må være klageberettiget

3.2.1 Klager må være part i saken

Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. «Part» er «en person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Dette er den vedtaket formelt er rettet til, det vil si mottakeren av sosiale tjenester.

- Som oftest er det tjenestemottakeren selv som klager og som anses som part i saken.

- For en familie som søker sosiale tjenester for hele familien samlet, vil begge ektefeller stå som søkere, og begge vil være klageberettiget, selv om en økonomisk stønad er utbetalt i den enes navn.
- Når en tjenestemottaker som er samboer søker sosiale tjenester, vil kun tjenestemottakeren være klageberettiget. Hvis to samboere søker samlet, vil begge stå som søkere og begge vil være klageberettiget.
- Barn under 18 år som forsørges av foreldre/foresatte er ikke klageberettiget i foreldrenes sak om sosiale tjenester.
- En parts rettsfølger¹, for eksempel en arving, har klagerett etter forvaltningsloven. Er en arving omfattet av vedtaket om sosiale tjenester, har arvingen klagerett fordi det foreligger rettslig interesse for arvingen i å få klagen behandlet. Dør en klager før saken er ferdigbehandlet, vil arvingene kunne ha rettslig interesse av å få avgjort klagesaken. Det at en tjenestemottaker dør før en klage er ferdigbehandlet er ikke avvisningsgrunn. Fylkesmannen må realitetsbehandle klagen og ta stilling til om den avdøde hadde rett til sosiale tjenester på søknadstidspunktet. Som hovedregel vil imidlertid en arving som ikke var omfattet av det opprinnelige vedtaket sjelden kunne vurderes å ha rett til å få utbetalt økonomisk stønad, ut fra lovens formål og lov om sosiale tjenester i Navs subsidiære karakter. Dette må vurderes konkret i den enkelte sak.

3.2.2 Fullmektig

Tjenestemottakeren kan benytte fullmektig, jf. forvaltningsloven § 12 første ledd. Følgende gjelder for bruk av fullmektig i klagesak:

- Fylkesmannen må undersøke om fullmakten dekker forholdet som er påklaget.
- Hvis fullmektig er advokat, trenger ikke advokaten å levere skriftlig fullmakt, jf. forvaltningsloven § 12 fjerde ledd.
- Andre som representerer tjenestemottakeren i en sak hos Nav-kontoret og Fylkesmannen, må fremlegge/oversende skriftlig fullmakt fra tjenestemottaker.
- For at en skriftlig fullmakt skal være gyldig må det foreligge en informert, uttrykkelig og frivillig erklæring fra tjenestemottaker om at han/hun samtykker i bruk av fullmektig. Se nærmere om samtykke i [rundskriv- Lov om sosiale tjenester i NAV pkt. 5.41.2.5](#).

Tjenestemottakeren må ha rettslig handleevne, såkalt samtykkekompetanse, for å kunne gi fullmakt til andre for å representere seg i klagesak. Hvis tjenestemottakeren ikke har samtykkekompetanse vil følgende gjelde:

- Tjenestemottakers oppnevnte representant anses å ha klagerett selv om det ikke foreligger skriftlig fullmakt fra tjenestemottaker. Normalt vil tjenestemottakerens representant i disse tilfellene være pårørende eller hjelpeverge.
- En tjenestemottaker som ikke har samtykkekompetanse har rett til å klage selv om oppnevnt representant er uenig i klagen. Denne konklusjonen bygger på Statens helsetilsyns tolkning av Høyesteretts kjennelse i Rt. 1979 s. 1079. Fylkesmannen kan ikke avvise en klage fra en tjenestemottaker med den begrunnelse at han/hun ikke har samtykkekompetanse.

¹ Gyldendals rettsdata, fotnote 706 til fvl. 28 første ledd.

Hvis det er mangler ved fullmakten, eller skriftlig fullmakt ikke foreligger, kan dette være avvisningsgrunn. Dette har Sivilombudsmannen uttalt i sak 2005/390 (se Sivilombudsmannens årsmelding 2005, side 192). Før Fylkesmannen fatter vedtak om avvisning på grunn av at skriftlig fullmakt ikke foreligger, må Fylkesmannen ha etterspurt fullmakt fra Nav-kontoret eller den som fremmer klagen. Fylkesmannen må også vurdere om den som klager kan ha en selvstendig rettslig klageinteresse i saken, og om saken eventuelt av den grunn skal behandles.

3.2.3 Klagebehandlingen må ha aktualitet for klager

Klageavgjørelsen må ha aktualitet for klager, det vil si at det må ha en reell praktisk eller prinsipiell betydning for klager å få avgjort spørsmålet som er reist i klagen. Det er ikke nok at klager har en ideell interesse i å få en avklaring av om loven er brutt. Aktualitetskravet er presisert av Høyesterett i en rekke avgjørelser, bl.a. i Rt. 1991 s. 1468.

I klagesaker som gjelder vedtak om sosiale tjenester vil denne betingelsen normalt være oppfylt når parten klager. Det vil kun unntaksvis kunne tenkes at klageren ikke har et reelt behov for en rettslig avklaring. Hjelpet behovet kan ha falt bort når klagesaken blir avgjort, for eksempel i saker som gjelder midlertidig botilbud eller råd og veiledning. Men også i disse tilfellene skal Fylkesmannen som hovedregel ta stilling til klagen og vurdere om klageren hadde rett på tjenester på søknadstidspunktet. En vurdering som viser at klageren hadde rett til tjenester på søknadstidspunktet, vil kunne gi ham/henne en viss oppreisning samt veiledning for senere tilfeller. Det vil også ha en læringseffekt og være retningsgivende for den videre praksisen hos Nav-kontoret.

I saker som gjelder økonomisk stønad, vil klageren alltid ha en rettslig interesse av å få klagen vurdert, også der stønadsbehovet er falt bort når klagesaken behandles. Klageren vil, dersom han/hun får medhold, kunne ha en rett til økonomisk stønad som kan oppfylles i ettertid, jf. også pkt. 6.2.2.

Det kan imidlertid tenkes tilfeller hvor det ikke lenger er noe å oppfylle, og klageren kun har en ideell interesse av å få en avklaring av om loven er brutt. Fylkesmannen skal da avvise klagen. Alternativt kan en slik klage føre til tilsyn.

Eksempel på klager som kan avvises:

- *Tjenestemottakeren klager over avslag på midlertidig botilbud men har, før hun klager, fått tilbud om en varig bolig.*
- *Klagen gjelder avslag på søknad om kvalifiseringsprogram. Før klagen blir behandlet, har tjenestemottakeren fått innvilget arbeidsavklaringspenger.*

3.2.4 Klage fra personer som ikke oppholder seg i landet

Den som klager må være omfattet av loven. Lov om sosiale tjenester i Nav § 2 om lovens virkeområde fastslår at loven gjelder alle som oppholder seg i Norge. Dette betyr imidlertid ikke at klager fra personer som ikke oppholder seg i Norge, skal avvises.

Krav om opphold etter lov om sosiale tjenester i Nav § 2 betyr at en person må oppholde seg i landet når tjenesten blir tildelt. Dette er imidlertid ikke til hinder for at mottakere av økonomisk stønad eller kvalifiseringsstønad kan ha et kortvarig ferieopphold i utlandet i stønadsperioden. Hvis

en klage gjelder avslag på økonomisk stønad som begrunnes med at Nav-kontoret er kjent med at tjenestemottaker skal på ferie i utlandet, skal Fylkesmannen ta stilling til om dette er åpenbart urimelig. Formålsbestemmelsen, tjenestemottakerens helhetlige situasjon og hvor ofte han/hun er i utlandet vil være momenter i vurderingen.

En person som oppholder seg i utlandet har ikke rettigheter etter loven. Fylkesmannen kan derfor kun i spesielle tilfeller overprøve avslag på tjenester fra personer i utlandet. Det kan for eksempel være åpenbart urimelig å ikke yte økonomisk stønad til en tjenestemottaker som bor i Norge, men som oppholder seg i utlandet i forbindelse med sykdom eller død i nær familie.

Hvis en person som oppholder seg i Norge klager på et avslag om sosiale tjenester og deretter flytter fra landet før klagesaken er ferdigbehandlet hos Fylkesmannen, skal Fylkesmannen realitetsbehandle saken og avgjøre om personen hadde rett til påklagede tjenester mens han/hun oppholdt seg i landet. En eventuell oppfyllelse av vedtaket vil imidlertid kun være mulig hvis det gjelder økonomisk stønad og Nav-kontoret har personens kontonummer i utlandet.

3.2.5 Klage fra utenlandske statsborgere som oppholder seg i landet

[Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge \(FOR 2011-12-16 nr. 1251\) til lov om sosiale tjenester i Nav § 2](#) begrenser anvendelsen av loven til personer som ikke er norske statsborgere, ikke har bopel i riket eller ikke har lovlig opphold.

Personer som faller inn under personkretsen med begrensede rettigheter kan ha rett til visse typer tjenester, som råd og veiledning, og kortvarig hjelp i en nødssituasjon. Dette betyr at klager fra utenlandske statsborgere som oppholder seg i Norge ikke kan avvises, men må realitetsbehandles. Har Nav-kontoret avvist en søknad for eksempel fordi vedkommende er utenlandsk statsborger eller har ulovlig opphold, må Fylkesmannen behandle klagen på avvisningsvedtaket. Nav-kontorets vedtak må oppheves på grunn av saksbehandlingsfeil og Fylkesmannen må sende saken tilbake til ny behandling eller selv fatte nytt vedtak.

I en klagesak hvor Fylkesmannen må ta stilling til spørsmålet om en person har begrensede rettigheter i henhold til lov om sosiale tjenester i Nav § 2 og nevnte forskrift, vil klagetemaet være om vedkommende har rett på individuelle tjenester etter loven. Finner Fylkesmannen for eksempel at klager ikke har rett på stønad til livsopphold etter § 18 fordi vedkommende har begrensede rettigheter, skal avslaget hjemles i lov om sosiale tjenester i Nav § 18 og begrunnes med vurderinger etter § 2 med tilhørende forskrift.

3.3 Krav til form og innhold i klagen

De formelle kravene til selve klagen finnes i forvaltningsloven § 32:

- Klagen skal fremsettes for Nav-kontoret og må være undertegnet av klageren eller hans/hennes fullmektig, eller være autentisert på måte som fastsatt i [FOR 2004-06-25 nr 988: forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen](#).
- Det er ikke et krav at klagen skal være begrunnet, men det må fremgå at det er en klage over enkeltvedtak etter lov om sosiale tjenester i Nav og ikke bare en beklagelse.
- Den endringen som ønskes i vedtaket må komme fram. Det stilles imidlertid ikke krav om at klageren skal redegjøre for feilene som han/hun mener at vedtaket inneholder.

- Det må være mulig å utlede av klagen om de øvrige betingelsene for å behandle den er til stede, blant annet at klageren er klageberettiget.

Formelle mangler ved klagen kan føre til at klagen blir avvist, jf. forvaltningsloven § 33 som bestemmer at «*dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal underinstansen avvise saken*». Tilsvarende bestemmelse for Fylkesmannens saksbehandling finnes i forvaltningsloven § 34.

Avvisning av klager som oversendes fra Nav-kontorene, vil kun unntaksvis være aktuelt. Foreligger det formelle mangler ved klagen, skal klageren/fullmektigen gjøres oppmerksom på feilen og gis en kort frist for retting, jf. forvaltningsloven § 32 tredje ledd. Siden klagen skal fremsettes for det Nav-kontoret som har truffet avgjørelsen, vil som oftest eventuelle formelle mangler ved klagen være rettet opp når saken oversendes til Fylkesmannen. De formelle kravene bør ikke tolkes og praktiseres for strengt. Kun i særlige tilfeller vil det være aktuelt å avvise en klage på grunn av formelle feil. Dette kan for eksempel være hvis det er tvil om tjenestemottakeren ønsker at det blir fremmet en klage på grunn av manglende underskrift eller fullmakt, klagen gjelder andre forhold enn vedtak etter lov om sosiale tjenester i Nav, eller det ikke er mulig å utlede hva som er klagetema.

3.4 Klagen må være fremmet innen klagefristen

Fristen for å klage er tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til klager, jf. forvaltningsloven § 29.

Hvis klagefristen er oversittet, skal både Nav-kontoret og eventuelt Fylkesmannen vurdere om det foreligger særlige grunner som gjør at klagen likevel skal behandles, jf. forvaltningsloven § 31. Det er viktig at fylkesmennene har en enhetlig praksis her, og klagefristen bør ikke tolkes strengt.

Forhold som gjør at Fylkesmannen bør behandle klagen, selv om klagefristen er oversittet:

- Klager kan ikke klandres for å ha oversittet fristen.
- Konsekvensen av ikke å få behandlet klagen er stor for klageren.
- Klageren er i en vanskelig og sårbar situasjon.
- Nav-kontoret har ikke opplyst om klageadgangen i vedtaket eller har opplyst at det ikke nytter å klage fordi klager uansett ikke vil få medhold.

Fylkesmannen bør etter dette som regel behandle klagen selv om klagefristen er oversittet. Dette er en videreføring av tidligere praksis.

I forvaltningsloven § 31 siste ledd er det gitt en absolutt frist for å ta klagen til realitetsbehandling. Klagen kan ikke behandles som klagesak dersom det er gått mer enn ett år siden vedtaket ble fattet.

Forvaltningsloven § 29 gir ikke svar på hvordan klagefristen skal beregnes når det klages over manglende iverksettelse av vedtak. Som beskrevet i pkt. 1.1 kan klage over at vedtak ikke blir iverksatt, behandles som en klage over enkeltvedtaket om tjenesten. I slike tilfeller kan klagefristen beregnet etter vedtaksdato ha utløpt når svikten som gir klagerett oppstår. Klagefristen vil i slike tilfeller begynne å løpe når klager har eller burde ha oppdaget svikten, og dermed får en grunn til å

klage, jf. forvaltningsloven § 29 som bestemmer at klagefristen begynner å løpe «*fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part*».

3.5 Følgene av mangler ved klagen

Inneholder klagen feil eller mangler som må rettes, skal Fylkesmannen sette en kort frist for retting eller utfylling, jf. forvaltningsloven § 32 tredje ledd. Som det fremgår av pkt. 3.3 og 3.4 ovenfor bør ikke de formelle kravene til en klage tolkes eller praktiseres for strengt.

Der manglene ikke rettes, eller ikke kan rettes, skal klagen avvises, jf. forvaltningsloven § 34. Eksempler på avvisningsgrunner er:

- klager er ikke klageberettiget, for eksempel fordi det mangler fullmakt fra klageberettiget og det er tvil om tjenestemottakeren ønsker å fremme en klage
- det mangler rettsgrunnlag etter lov om sosiale tjenester i Nav; forholdet faller utenfor de rettigheter det kan klages på
- klagen er for sent fremsatt og det gis ikke oppreisning for fristoverskridelsen
- klagen er åpenbart grunnløs

En avvisning skal skje i form av enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 34, jf. § 2 tredje ledd. Har Nav-kontoret avvist klagen, kan avvisningen påklages til Fylkesmannen, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd, jf. § 35.

Fylkesmannens avvisningsvedtak kan påklages til Arbeids- og velferdsdirektoratet som overordnet organ etter forvaltningsloven § 28 tredje ledd. Dette gjelder imidlertid ikke når Nav-kontoret allerede har tatt stilling til avvisningsspørsmålet. Har Nav-kontoret truffet vedtak om avvisning eller prøvd spørsmålet om avvisning og kommet til at betingelsene for å realitetsbehandle klagen er til stede, er det ikke klagerett på Fylkesmannens avvisningsvedtak.

Kravet om eget avvisningsvedtak avgrenses mot de henvendelsene som av andre grunner helt åpenbart ikke skal behandles av Fylkesmannen, og hvor det heller ikke skal fattes vedtak. Typiske eksempler på dette er henvendelser som er feilsendt, og som skal oversendes rett instans, eller klager som skal returneres til klageren, jf. pkt. 1.2.

En klage på et vedtak som klageinstansen har behandlet tidligere skal ikke avvises i form av enkeltvedtak. Tjenestemottakeren har rett til kun én overprøving av saken. Fylkesmannen skal orientere klageren om at han/hun ikke har rett til å få prøvd spørsmålet på nytt. Fylkesmannen kan vise til tidligere brev med melding om vedtak, hvor det skal være informert om at vedtaket etter forvaltningsloven § 28 tredje ledd er endelig og ikke kan påklages.

4 Første gjennomgang når en klagesak kommer fra Nav-kontoret

I dette kapitlet beskrives den første gjennomgangen av klagesaken, etter at det er avklart at Fylkesmannen er riktig myndighet for å behandle saken, klagesaken gjelder enkeltvedtak etter lov om sosiale tjenester i Nav og de formelle vilkårene for å ta klagen til behandling er oppfylt. Målet med den første gjennomgangen hos Fylkesmannen er å sørge for at saken allerede fra starten får en forsvarlig saksbehandling.

Fylkesmannen må umiddelbart etter at klagesaken er mottatt, avklare om

- saken er en hastesak som krever avgjørelse innen kort tid
- det må besluttes utsatt iverksettelse av Nav-kontorets vedtak

Hvert punkt omtales nærmere under.

4.1 Er klagen av en slik karakter at den må behandles spesielt raskt?

Alle saker skal behandles uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11a. De fleste klager etter lov om sosiale tjenester i Nav er saker som etter sin karakter krever en rask behandling. Resultatkravet i embetsoppdraget for 2013 er at minst 90 prosent av sakene skal ha en saksbehandlingstid på tre måneder eller mindre, men noen saker må behandles raskere.

Fylkesmannen må ha en forsvarlig saksbehandlingspraksis som sikrer at hastesaker identifiseres allerede når de kommer til kontoret, og blir prioritert og avgjort raskt. Konkret tidsangivelse er vanskelig å gi. Sivilombudsmannen har uttalt i sak 2007/2148 at sakens karakter og samlet saksbehandlingstid hos Nav-kontoret og Fylkesmannen må vurderes.

Ved identifisering av saker som bør prioriteres, vil de samme hensynene gjøre seg gjeldende som ved prioritering av tilsynsområder, jf. pkt. 1.2.2. Det bør legges vekt på saker

- av stor betydning for enkeltmenneskers rettssikkerhet
- der sannsynlighet for svikt er stor
- der konsekvensene av svikt for barn og deres familie og andre tjenestemottakere er alvorlige
- der de som trenger tjenester ikke selv kan forventes å ivareta sine interesser

Noen klager vil, ut fra sakens karakter, måtte behandles samme dag som den er mottatt eller i løpet av en til tre dager.

Eksempler på saker hvor prioritering bør vurderes (listen er ikke uttømmende):

- avslag på hjelp i en nødssituasjon
- avslag på depositum eller strøm
- utkastelsessaker
- sekundærflyttinger
- avslag på midlertidig botilbud

Må saken prioriteres, bør Fylkesmannen vurdere å iverksette «hurtigiltak» i saksbehandlingen, for eksempel ved at Nav-kontoret fakser over en sladdet versjon av søknaden, supplert med telefonisk kontakt med Nav-kontoret og eventuelt også med klager.

4.2 Utsatt iverksetting av kommunens avgjørelse

For klageren kan det være svært viktig at Nav-kontorets vedtak ikke settes i verk før saken er endelig avgjort. I følge forvaltningsloven § 42 kan klageren be om at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort.

For de fleste tjenestene etter lov om sosiale tjenester i Nav vil dette være lite aktuelt, fordi klagen oftest dreier seg om manglende utbetalinger eller at andre rettigheter ikke er oppfylt. Det er med andre ord ikke noe å utsette.

Det kan imidlertid tenkes situasjoner hvor utsatt iverksetting kan bli aktuelt, for eksempel hvor det er fattet vedtak om tjenester for en lengre periode, og hvor Nav-kontoret i et nytt vedtak endrer eller stanser tjenesten. Fylkesmannen må ha en saksbehandlingspraksis som sikrer at utsatt iverksetting blir vurdert i de sakene dette gjelder.

Eksempler på situasjoner hvor det kan det kan være aktuelt med utsatt iverksetting:

- *Klage på stans av kvalifiseringsprogram. Det kan få negative konsekvenser for klagers rehabilitering dersom kvalifiseringsprogrammet får et opphold. Programmet kan bli vanskelig å gjenopprette etter at klageinstansen eventuelt har gitt medhold i klagen. På den annen side må man veie hensynet til å ikke «bruke opp» programperioden unødvendig, hvis klager ikke får medhold.*
- *Klage over at Nav-kontoret avslutter et midlertidig botilbud. Klageren kan risikere å stå uten et botilbud dersom tilbudet ikke videreføres mens klagen blir behandlet.*
- *Klage på reduksjon av økonomisk stønad som følge av vilkårsbrudd. I gitte situasjoner kan det være aktuelt for Fylkesmannen å beslutte at reduksjonen ikke skal iverksettes før klagen er avgjort. Fylkesmannen vil i så fall raskt måtte foreta en foreløpig vurdering av om vilkårene Nav-kontoret har satt fremstår som ulovlige og om reduksjonen i utbetaling gjør at klageren kommer under et forsvarlig livsoppholdsnivå.*

I de tilfellene hvor det kan være aktuelt å beslutte utsatt iverksettelse må Fylkesmannen være oppmerksom på følgende:

- Avgjørelse om utsatt iverksetting er ikke et enkeltvedtak med formell klagerett.
- Både Fylkesmannen og Nav-kontoret har plikt til å veilede klageren om adgangen til å be om utsatt iverksetting av Nav-kontorets vedtak til klagen er avgjort, der det kan være aktuelt. Dette følger av forvaltningsloven § 27 tredje ledd annet punktum og § 11.
- Klageren kan be enten Nav-kontoret eller Fylkesmannen om å beslutte utsatt iverksetting, jf. forvaltningsloven § 42 og lov om sosiale tjenester i Nav § 41. Selv om utsatt iverksetting ikke uttrykkelig er krevd, må Fylkesmannen alltid vurdere om dette skal besluttes når det fremstår som viktig for klageren.
- Klageren kan be Fylkesmannen vurdere utsatt iverksetting selv om klagen ennå ikke er oversendt til Fylkesmannen for behandling. Det er nok at klagen er fremmet for Nav-kontoret.
- Fylkesmannen er ikke bundet av Nav-kontorets avgjørelse, og kan beslutte utsatt iverksettelse selv om Nav-kontoret har bestemt det motsatte eller ikke vurdert spørsmålet.

- I de tilfellene Fylkesmannen vurderer utsatt iverksetting uten at Nav-kontoret har vurdert spørsmålet, bør Fylkesmannen først drøfte spørsmålet med det aktuelle Nav-kontoret. Dette kan skje via telefon.
- Fylkesmannen kan vurdere å beslutte utsatt iverksetting selv om Nav-kontoret allerede har iverksatt vedtaket. Det rettslige grunnlaget følger av en analogisk tolkning av forvaltningsloven § 42. Den tidligere tilstand må da reetableres inntil videre.

Eksempel:

- *Nav-kontoret har fattet vedtak om å stoppe et kvalifiseringsprogram, og programmet er stanset. Fylkesmannen kan beslutte utsatt iverksetting av stoppvedtaket. Kvalifiseringsprogrammet må da settes i gang og videreføres inntil klagen er endelig avgjort.*

5 Fylkesmannens undersøkelse og prøving av klagen

Når Fylkesmannen finner at betingelsene eller forutsetningene som er beskrevet ovenfor i kapittel 1 til 4 er til stede, starter behandlingen av de problemstillingene som klagesaken reiser.

Fylkesmannen har både rett og plikt til å overprøve påklagede vedtak fra Nav-kontoret. Prøvingen skal som hovedregel skje etter reglene i forvaltningsloven, i tillegg til særregler om saksbehandlingen i lov om sosiale tjenester i Nav kapittel 5, jf. lov om sosiale tjenester i Nav §§ 41, jf. 48.

5.1 Utgangspunktet for Fylkesmannens prøving er påstandene i klagen

Det følger av forvaltningsloven § 34 andre ledd at klageinstansen «skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham.» Dette betyr at:

- Fylkesmannen skal ta utgangspunkt i klagerens påstander ved prøvingen av Nav-kontorets vedtak.
- Irrelevante påstander trenger ikke å prøves, men det må fremgå av Fylkesmannens vedtak at alle påstandene fra klageren er sett, også de irrelevante. Fylkesmannen kan kort gi uttrykk for at disse ikke er relevante for klagevurderingen, uten å kommentere dem nærmere.
- Fylkesmannen er ikke bundet av klagerens anførsler, men kan også prøve andre forhold og andre deler av vedtaket enn det som er tatt opp i klagen.

5.2 Hvilke tema skal prøves?

Selv om Fylkesmannen skal ta utgangspunkt i påstandene i klagen, er ikke vurderingene bundet til disse. Fylkesmannen skal prøve alle sider av saken. Dette innebærer at det er fire ulike forhold ved Nav-kontorets vedtak som kan prøves:

- om rett faktum er lagt til grunn (se pkt. 5.3 og 5.4)
- om det foreligger brudd på saksbehandlingsreglene (se pkt. 5.5)
- om rett lovbestemmelse er benyttet og om den er tolket rett i den konkrete saken, det vil si rettsanvendelsen (se pkt. 5.6 og 5.7)
- om det foreligger myndighetsmisbruk eller har vært tatt utenforliggende hensyn ved den eventuelle skjønnsutøvelsen som forvaltningen har utøvd, eller om skjønnsutøvelsen har vært åpenbar urimelig. Dette vil si prøving av forvaltningens frie skjønn (se pkt. 5.8)

5.3 Hvilket tidspunkt skal det tas utgangspunkt i ved prøvingen av faktum?

Utgangspunktet er at Fylkesmannen skal prøve klagerens rett til tjenester for den perioden Nav-kontoret har fattet vedtak for, med utgangspunkt i søknadstidspunktet.

I følge forvaltningsloven § 34 andre ledd har Fylkesmannen plikt til å ta hensyn til nye omstendigheter ved prøving av saken. Dette betyr først og fremst at Fylkesmannen må ta hensyn til nye opplysninger knyttet til den perioden som Nav-kontoret har fattet vedtak for. Opplysningene kan ha kommet frem i klagen eller ved innhenting av nye opplysninger under saksbehandlingen. Fylkesmannen må vurdere hvilken betydning disse vil få for konklusjonen i vedtaket.

Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at uttrykket «nye omstendigheter» som er brukt i forvaltningsloven § 34 andre ledd, ikke bare sikter til nye opplysninger om forholdene i perioden for Nav-kontorets vedtak, men også forhold som har endret seg etter vedtaksperioden. I henhold til forvaltningsloven er det med andre ord ikke tale om kun en overprøving av Nav-kontorets vedtak, men om en fullstendig *ny prøving*. Som en konsekvens av dette er Fylkesmannen pliktig til å ta hensyn til endrede forhold, hvis de fremgår av sakens dokumenter.

Det kreves ikke at Fylkesmannen alltid setter i verk undersøkelser for å bringe på det rene eventuelle endrede forhold. Kun unntaksvis vil det være aktuelt å undersøke om det foreligger endrede forhold etter at Nav-kontoret fattet vedtaket. Dette kan være aktuelt i saker hvor det på grunn av den tid som er gått, sakens karakter eller konkrete omstendigheter, er nærliggende å anta at det kan ha skjedd endringer som vil kunne få betydning for realitetsvurderingen.

Plikten til å ta hensyn til eventuelle nye omstendigheter betyr at Fylkesmannen alltid må gjøre en konkret vurdering av hvordan den enkelte klagesaken skal håndteres. At Fylkesmannen kan ta hensyn til nye omstendigheter vil få ulike utfall avhengig av hva klageren har søkt om, hva Nav-kontoret har tatt stilling til i vedtaket og hva det klages over. I kapittel 7 beskrives nærmere ulike vurderinger som må gjøres for enkelte av tjenestene.

5.4 Kartlegging og prøving av faktum

Fylkesmannen skal prøve om Nav-kontorets vedtak bygger på riktig faktum. Fylkesmannen må derfor undersøke om saken er tilstrekkelig opplyst til at det kan fattes en riktig avgjørelse.

Hva som er forsvarlig utredning, må alltid vurderes individuelt ut fra tjenestemottakerens situasjon og konkret ut fra hvilken tjeneste det er søkt om. Det kan tenkes at Nav-kontoret ikke har sendt med all informasjon som er relevant for saken. Fylkesmannen må da etterspørre om det foreligger ytterligere relevant informasjon ved Nav-kontoret som kan ha betydning for klagesaken. Dette kan for eksempel være (listen er ikke uttømmende):

- Arbeidsevnevurdering og kartlegginger som kan være dokumentert i det statlige datasystemet.
- Notater etter møter eller samtaler med klageren.
- Opplysninger som er innhentet fra andre kommunale instanser eller fra helsevirksomheter.
- Informasjon om andre tjenester som tilbys fra Nav-kontoret, og som kan ha betydning for vurderingen av rettigheter etter lov om sosiale tjenester i Nav.
- Individuell plan, aktivitetsplan eller lignende.

Det er viktig at situasjonen til alle som er omfattet av vedtaket er tilstrekkelig belyst. Hvis barn er berørte av det påklagede tjenestetilbudet, må det i saken fremgå om det er barn i saken eller ikke. I tillegg må det fremgå en beskrivelse av barnets/barnas situasjon.

5.4.1 Fylkesmannens plikt til å opplyse saken

Selv om Nav-kontoret har plikt til å påse at saken er tilstrekkelig opplyst, må Fylkesmannen på et tidlig tidspunkt i saksbehandlingen undersøke om det er behov for å innhente ytterligere informasjon. Fylkesmannen har en selvstendig plikt til å opplyse en klagesak. Dette følger av forvaltningsloven § 33 femte ledd: ”*Klageinstansen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig*”

før vedtak treffes.” Plikten til å opplyse saken gjør at Fylkesmannen må sørge for at mer enn et minimum er kartlagt. For å kunne treffe en faglig riktig avgjørelse, må alle relevante opplysninger foreligge, jf. pkt. 5.3 om at klageinstansen har plikt til å foreta en fullstendig ny prøving.

Plikten til å opplyse en sak går ikke lenger enn det som er praktisk mulig å få til, og kan bli begrenset av klagerens forhold. Klageren har en plikt til å samarbeide om å fremskaffe opplysningene som er nødvendige for å kunne vurdere om det foreligger et behov for tjenester. Bidrar ikke klageren med opplysninger, til tross for at han/hun er i stand til det og har blitt oppfordret til å legge frem opplysninger, vil forvaltningens plikt til å opplyse saken likevel være oppfylt. Tilsvarende gjelder der klageren ikke lenger kan nås, for eksempel fordi adressen er ukjent.

Selv om etterspurt dokumentasjon ikke foreligger, må Nav-kontoret ta stilling til søknaden, og fatte et vedtak. Søknaden kan ikke avvises med den begrunnelse at saken ikke er tilstrekkelig opplyst. Foreligger det ikke tilstrekkelig dokumentasjon, vil resultatet kunne bli at søknaden avslås, fordi det ikke er mulig å ta stilling til om betingelsene for å ha rett til en tjeneste er oppfylt. Sivilombudsmannen har i sak 2005/390 uttalt seg om dette spørsmålet. I en klagesak må Fylkesmannen på tilsvarende måte ta stilling til om betingelsene er oppfylt, og fatte et vedtak. Fylkesmannen må da bygge sin avgjørelse på de opplysningene som foreligger, og legge til grunn det faktum som er mest sannsynlig. Hvis klageren ikke har ønsket å samarbeide om å innhente opplysninger, må Fylkesmannen ta stilling til hvilken betydning dette vil få for hvilket faktum som skal legges til grunn, og for utfallet av klagesaken.

5.4.2 Hvem skal innhente nye opplysninger?

Hvis det må innhentes nye opplysninger, kan Fylkesmannen enten innhente opplysningene selv, eller pålegge Nav-kontoret å foreta nærmere undersøkelser, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd som bestemmer at klageinstansen kan pålegge underinstansen å foreta nærmere undersøkelser m.m.

Hovedregelen er at Fylkesmannen selv sørger for at saken er så godt opplyst som mulig for å sikre kortest mulig saksbehandlingstid.

I noen tilfeller vil det likevel være mest hensiktsmessig at Nav-kontoret innhenter opplysningene, som i tilfeller hvor

- dette vil være mest kostnadseffektivt
- lokalkunnskap, nærhet til bruker og fagkompetanse er forhold som gjør at Nav-kontoret er nærmest til å opplyse den konkrete saken
- det rent praktisk er problematisk for Fylkesmannen å innhente opplysningene selv, for eksempel der det må gjøres et hjemmebesøk

Når nye opplysninger innhentes må klagerens rett til vern mot spredning av personlige opplysninger ivaretas, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 44, jf. forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Fylkesmannen kan for eksempel ikke innhente opplysninger fra tredjepart uten at klageren har samtykket i dette, jf. forvaltningsloven § 13, jf. § 13a nr. 1.

Velger Fylkesmannen å pålegge Nav-kontoret å foreta nærmere undersøkelser eller opplyse saken på annen måte, må Fylkesmannen sette en tidsfrist for innhenting, slik at saken kan

ferdigbehandles innen et forsvarlig tidsrom. Fylkesmannen må ha purrerutiner slik at saken følges opp raskt hvis opplysningene ikke kommer innen fristen.

Mangel på faktiske opplysninger kan gjøre det vanskelig for Fylkesmannen å treffe ny avgjørelse i saken. Som alternativ til å opplyse saken selv, må Fylkesmannen vurdere å oppheve vedtaket og returnere den til Nav-kontoret med beskjed om å utrede forholdet nærmere og deretter vurdere saken på nytt, jf. pkt. 5.9 nedenfor.

5.4.3 Informasjon til klageren og Nav-kontoret underveis i saksbehandlingen

Klageren må få anledning til å uttale seg og medvirke ved kartlegging av de faktiske forholdene. Dette følger av lov om sosiale tjenester i Nav §§ 42 og 43, samt det kontradiktoriske prinsipp og partens rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18. Nav-kontoret bør også få anledning til å uttale seg om forhold som kontoret ikke har vært kjent med.

I praksis betyr dette at

- klageren alltid skal ha kopi/ innsyn i klagesaken som er oversendt fra Nav-kontoret. Er ikke dette ivare tatt når Nav-kontoret oversendte klagesaken, må Fylkesmannen sende klager en kopi av dokumentene til uttalelse.
- nye opplysninger som er innhentet under klagebehandlingen hos Fylkesmannen, og som klageren eller Nav-kontoret ikke er kjent med, forelegges for dem til uttalelse med kort frist for å komme med tilleggsmerknader.

5.5 Prøving av saksbehandlingen

Fylkesmannen skal i en klagesak undersøke om Nav-kontoret har behandlet saken i samsvar med saksbehandlingsreglene. Bakgrunnen for å ha saksbehandlingsregler er å sikre at det treffes riktige og gode avgjørelser.

Når Nav-kontoret fatter vedtak om sosiale tjenester må de følge

- forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak
- særlige saksbehandlingsregler fastsatt i lov om sosiale tjenester i Nav
- ulovfestede regler om forsvarlig saksbehandling og krav til god forvaltningsskikk

På enkelte områder gir saksbehandlingsreglene i lov om sosiale tjenester i Nav kapittel 5 tjenestemottakeren utvidede rettigheter sammenlignet med forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Ut fra «lex-specialis-prinsippet» skal lov om sosiale tjenester i Navs saksbehandlingsregler brukes foran forvaltningslovens regler ved motstrid.

Et brudd på saksbehandlingsreglene vil ikke nødvendigvis bety at Nav-kontorets vedtak er ugyldig. Det følger av forvaltningsloven § 41 at et vedtak som lider av saksbehandlingsfeil er gyldig «*når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold*». Dette betyr ikke at en klager må kunne bevise eller sannsynliggjøre at saksbehandlingsfeilen har påvirket resultatet, det er nok at «*det er grunn til å regne med*» at feilen «*kan*» ha hatt betydning.

Det er større risiko for at saksbehandlingsfeil påvirker resultatet der vedtaket er basert på skjønn, enn der vedtaket er strengt lovbundet.

Saksbehandlingsfeil vil være et moment i en helhetsvurdering av om vedtaket er ugyldig. Hvilken konsekvens saksbehandlingsfeil vil ha i den enkelte sak vil være ulikt. Saksbehandlingskravene er omfattende, og det vil ikke være mulig å beskrive alle tenkelige problemstillinger som kan reises i en klagesak i denne veilederen.

Nedenfor følger noen eksempler på hvordan de mest vanlige saksbehandlingsfeilene kan håndteres i en klagesak.

Mangler ved utredningen

Utredningsplikten er nedfelt i forvaltningsloven § 17, og mangler ved utredningen er et av de viktigste grunnlagene for å få kjent et vedtak ugyldig. Innholdet i utredningsplikten er nærmere beskrevet under pkt. 5.4. Mangelfull utredning av saken vil etter en nærmere helhetsvurdering kunne føre til ugyldighet.

Når det treffes viktige avgjørelser for enkeltpersoner, som tildeling av sosiale tjenester, må det forutsettes at det skjer ut fra opplysninger som er relevante. Er ikke saken tilstrekkelig opplyst til å gi svar på alle relevante spørsmål som klagesaken reiser, kan vedtaket være ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil.

Vedtaket om sosiale tjenester har betydelige skjønnsmessige sider ved seg både med hensyn til innhold og omfang. Er saken mangelfullt opplyst, kan dette føre til svikt i det faktiske grunnlaget som vedtaket bygger på. Avgjørelsen eller tjenesten kan som en følge av dette være uforsvarlig.

Eksempel:

- *For å kunne ta stilling til om en søker har et rettskrav på økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i Nav § 18, må det foreligge opplysninger om søkerens inntekter og utgifter, forsørgerbyrde m.m., og det må være vurdert hva som er et forsvarlig livsopphold for denne personen. Hvis nødvendige opplysninger ikke er innhentet, vil dette være en saksbehandlingsfeil fordi saken er mangelfullt utredet.*

Manglende begrunnelse i vedtaket

I forvaltningsloven §§ 24 og 25 er det satt krav til begrunnelsen i vedtaket. I pkt. 7.2 er kravet til begrunnelse nærmere beskrevet.

Mangelfull begrunnelse kan sjelden i seg selv antas å ha påvirket resultatet, men det kan gi grunn til mistanke om at det kan foreligge andre ugyldighetsgrunner. Finner Fylkesmannen svikt ved begrunnelsen, bør dette føre til nærmere undersøkelser av andre sider ved vedtaket, for eksempel om riktig vurderingstema er lagt til grunn eller om det er tatt utenforliggende hensyn ved utøvingen av det frie skjønn. Høyesterett har i flere dommer underkjent forvaltningens vedtak fordi det har vært «mangler ved begrunnelsen (som) kan tyde på svikt ved selve avgjørelsen», eller «mangler ved begrunnelsen ... som kan tyde på at det er en svikt i selve avgjørelsen som følge av at avgjørelsesgrunnlaget ikke har vært forsvarlig», jf. bl.a. «Isene-dommen» i Rt. 1981 s. 741.

Mangler ved tjenestemottakerens rett til medvirkning

Kravet til brukermedvirkning består av flere elementer:

- I lov om sosiale tjenester i Nav § 42 heter det at: «Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottaker. Det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener.»
- Lov om sosiale tjenester i Nav § 43 bestemmer at Nav-kontoret skal innhente opplysninger så langt som mulig i samarbeid med tjenestemottakeren.
- For at medvirkningsretten skal være reell, må tjenestemottakeren ha fått informasjon gjennom hele søknads- og klageprosessen og anledning til å uttale seg, jf. forvaltningsloven § 18 om kravet til partsoffentlighet.

Nærmere beskrivelse av hva retten til medvirkning innebærer står i [Rundskriv - Lov om sosiale tjenester i NAV, pkt. 5.42.1 og 5.42.2](#).

Kravet til medvirkning er helt sentralt ved tildelingen av sosiale tjenester. Tildelingen skjer primært gjennom en prosess der tjenestemottakeren deltar aktivt i kartleggingen av økonomiske, sosiale og helsemessige forhold. Nav-kontoret skal i alle vurderinger legge stor vekt på hva tjenestemottakeren mener og ønsker.

Selv om reglene om medvirkning og partsinnsyn står som viktige rettssikkerhetsgarantier, vil ikke retten til brukermedvirkning kunne prøves som en selvstendig rettighet i en klagesak etter lov om sosiale tjenester i Nav. Spørsmålet om medvirkningsretten har vært ivaretatt vil bli et spørsmål om et vedtak om tjenester lider av saksbehandlingsfeil.

For å kunne ta stilling til om en slik feil fører til ugyldighet, må Fylkesmannen gjøre en konkret vurdering av hvilken betydning feilen har hatt for innholdet i Nav-kontorets vedtak. Jo større betydning vedtaket har for tjenestemottakeren, jo større betydning vil det ha at han/hun har fått anledning til å medvirke ved tildelingen og utformingen av tjenesten. Hvis tjenestetilbudet ikke er i samsvar med tjenestemottakerens ønsker, skjerpes kravet til begrunnelse i Nav-kontorets vedtak.

Manglende medvirkning kan ha ført til at relevante faktiske forhold eller viktige argumenter og synspunkter fra tjenestemottakeren ikke er kommet fram. Dette kan være fakta eller hensyn som kan antas å kunne hatt betydning for utfallet av saken og for vektleggingen av ulike hensyn. Manglende medvirkning kan ha ført til at rettsanvendelsen eller skjønnsutøvelsen i saken ikke er korrekt, og at avgjørelsen eller tjenesten som følge av dette ikke er forsvarlig. Nav-kontorets vedtak kan i så tilfelle anses som ugyldig.

Eksempel:

- *Hvis tjenestemottakeren klager over at han ikke har fått et møte med Nav-kontoret i forbindelse med søknad om økonomisk stønad, at han har måttet bruke mye tid og krefter på å rette opp feil oppfatninger hos Nav-kontoret, og at han har fått lite informasjon om hvilke opplysninger som er relevant å sende med i søknaden, kan det reises tvil om medvirkningsretten og partsoffentligheten er ivaretatt. Ved klagesaksbehandlingen hos Fylkesmannen må det imidlertid undersøkes om en slik feil har hatt betydning for innholdet i vedtaket. Hvis tjenestemottakeren gjennom klageprosessen har fått mulighet til å legge frem sine synspunkter, og alle relevante opplysninger er hentet inn, er saksbehandlingsfeilen rettet opp. Fylkesmannen må ta*

stilling til om eventuelle nye opplysninger har betydning for utfallet av saken. Det kan tenkes at de nye opplysningene som er kommet fram, er av en slik karakter at Nav-kontoret burde ha tatt stilling til dem ved skjønnsutøvelsen og at vedtaket derfor må anses som ugyldig på grunn av mangler ved skjønnsutøvelsen.

Brudd på habilitetsreglene

Inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 er ikke ofte tema i klagesaker hos Fylkesmannen, men omtales likevel her da prinsippet har stor betydning for publikums tillit til forvaltningen.

Hovedregelen er at brudd på habilitetsreglene fører til ugyldighet. Jo sterkere egeninteresse i saken den inhabile har hatt, desto større grunn er det til å anse vedtaket ugyldig. Det er kun i saker hvor det kan påvises at feilen har vært uten betydning for vedtakets innhold, at vedtaket likevel kan være gyldig.

5.6 Prøving av rettsanvendelsen

Fylkesmannen skal alltid prøve rettsanvendelsen Nav-kontoret har foretatt i saken.

Til prøving av rettsanvendelsen hører både spørsmålet om Nav-kontoret har benyttet korrekt lovhjemmel og om riktig lovtolkning er lagt til grunn, og det mer skjønnsmessige spørsmålet om vilkårene i loven er oppfylt ut fra det aktuelle faktum.

Skillet mellom hva som er prøving av rettsanvendelsen og hva som er prøving av forvaltningens frie skjønn kan være vanskelig. Dette skillet har imidlertid stor betydning fordi Fylkesmannens kompetanse begrenses når det gjelder prøvingen av det frie skjønn i Nav-kontorets vedtak.

Fylkesmannen kan bare overprøve Nav-kontorets frie skjønnsutøvelse når den er åpenbart urimelig. Dette følger av sosialtjenesteloven § 48: «*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.*» En tilsvarende begrensning gjelder ikke ved overprøving av rettsanvendelsen, som Fylkesmannen kan prøve fullt ut.

Det er viktig å være tydelig på om begrunnelsen for å endre Nav-kontorets vedtak er at rettsanvendelsen er feil eller om det er utøvelsen av det frie skjønn som er åpenbart urimelig. Hvis begrunnelsen er feil rettsanvendelse, betyr det at Nav-kontoret må legge til grunn den riktige rettsanvendelsen i fremtidige saker. Hvis begrunnelsen for endring er åpenbart urimelig skjønnsutøvelse i den konkrete saken, vil vurderingen og avgjørelsen ikke nødvendigvis få konsekvenser for vurderingene i andre saker. Dette fordi individuelle forskjeller vil ha større betydning for sakenes utfall.

Tolking av vage og skjønnsmessige begrep i en bestemmelse, såkalt rettsanvendelsesskjønn, er også en del av rettsanvendelsen. Dette gjelder for eksempel spørsmålet om betingelsene i loven er oppfylt ut fra sakens faktum.

Eksempel:

- *Ved vurdering av klage på vedtak om økonomisk stønad, skal Fylkesmannen alltid prøve om betingelsene for stønad er oppfylt, herunder hvilke utgifter som omfattes av livsoppholdsbegrepet og om stønaden sikrer et «forsvarlig» livsopphold. Hvordan disse skjønnsmessige begrepene skal forstås og brukes i en konkret sak er et rettsanvendelsesspørsmål.*

Når det er uklart hvordan en lovbestemmelse er å forstå, må det avklares nærmere. Dette gjøres ved bruk av rettskildene; forskrifter, lovforarbeider, dommer, uttalelser fra Sivilombudsmannen, forvaltningsrundskriv, klageavgjørelser i forvaltningen mv. Kontroll av om Nav-kontoret har forstått bestemmelsen rett skjer enten ved å se på beskrivelsen av rettsanvendelsen i vedtaket, eller ved å vurdere mer indirekte ut fra den avgjørelsen som er truffet.

Hvis Nav-kontorets rettsanvendelse er feil, er vedtaket lovstridig. Fylkesmannen bør da selv treffe ny realitetsavgjørelse i saken.

Hva som er rettsanvendelse og hva som hører under forvaltningens frie skjønn når de ulike rettighetsbestemmelsene skal prøves, omtales nærmere under kapittel 6 for enkelte av tjenestene.

5.7 Prøving av forsvarlighetskravet som en del av rettsanvendelsen

Sosialtjenesteloven § 4 stiller et krav om tjenester som ytes etter lov om sosiale tjenester i Nav skal være forsvarlige. Forsvarlighetskravet er nærmere beskrevet i [Rundskriv - Lov om sosiale tjenester i NAV, pkt. 2.4.1.](#)

Forsvarlighetskravet er en rettslig standard, noe som innebærer at loven selv ikke gir konkrete løsninger, men gir anvisning på en målestokk som ligger utenfor loven. Hva som er forsvarlige tjenester må vurderes i forhold til faglig utvikling, endret verdioppfatning og det som vurderes som god praksis på området. Formålsbestemmelsen, samfunnsutviklingen og gjeldende normer for godt sosialfaglig arbeid vil være styrende for om tjenesten er forsvarlig. Forsvarlighetskravet er en bindende rettsregel som er dynamisk og endrer seg over tid.

I forarbeid til helse- og omsorgstjenesteloven, Prop. 91 L (2010–2011) pkt. 20.5, omtales forsvarlighetskravet i helse- og omsorgstjenesten 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.»* Statens helsetilsyn legger til grunn samme forståelse av forsvarlighetskravet i lov om sosiale tjenester i Nav.

Forsvarlighetskravet har i følge beskrivelsen ovenfor en dobbelt funksjon. For det første er det en rettesnor for tjenesten og den viser til normer som beskriver hvordan tjenesten skal være, såkalt «god praksis». For det andre danner disse normene utgangspunktet for å fastsette hvor den nedre grensen går, det vil si grensen mot uforsvarlig tjeneste. De to funksjonene blir omhandlet i de to følgende punktene.

5.7.1 Beskrivelse av god praksis – kjernen i forsvarlighetskravet

God praksis defineres av hva som til enhver tid er anerkjent faglig praksis, fagkunnskap fra utdannings- og forskningsinstitusjoner og samfunnets verdioppfatning. Videre vil

formålsbestemmelsen, samfunnsutviklingen og gjeldende normer for godt sosialfaglig arbeid, herunder rundskriv og retningslinjer, være med å gi forsvarlighetskravet innhold.

Norm for godt sosialfaglig arbeid

I arbeidet med sosiale tjenester er spesielt det sosialfaglige arbeidet viktig. Men hva er sosialfaglig arbeid? Og hvordan beskrives normen for dette arbeidet?

IFSW (The International Federation of Social Workers) definerer sosialt arbeid på følgende måte: *«Sosialarbeiderprofesjonen arbeider for sosial endring, problemløsning i menneskelige relasjoner og myndiggjøring og frigjøring av mennesker for å forbedre velferd. Ved å bruke teorier om menneskelig atferd og sosiale systemer, griper sosialt arbeid inn på de punktene hvor mennesker samhandler med sine miljøer. Prinsipper for menneskerettigheter og sosial rettferdighet er grunnleggende for sosialt arbeid.»*

Sentralt i denne definisjonen er arbeidet med sosial endring, problemløsning i menneskelige relasjoner og myndiggjøring og frigjøring av mennesker. I rundskrivet til lov om sosiale tjenester i Nav pkt. 2.6.1 er det nevnt noen eksempler på hva som kan være sosialt faglig arbeid. Det kan være relasjons- og endringsarbeid, herunder kommunikasjons- og arbeidsmetoder som bidrar til forebygging, problemløsning og hjelp til selvhjelp.

Når det gjelder det praktiske sosialfaglige arbeidet snakker man gjerne om metoder og metodeutvikling. Motiverende intervju er en slik metode. Nav har et eget utviklet program, HPMT, helhetlig prosessstyrt metodisk tilnærming, som er spesielt godt egnet hvis man skal jobbe med deltakere i kvalifiseringsprogram.

Også forskning og utviklet praksis i sosialfaglig arbeid er nevnt i rundskrivet til lov om sosiale tjenester i Nav pkt. 2.6.1. Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse har gitt følgende beskrivelse av sosial forskning: *«Forskning i sosialt arbeid handler i stor grad om å forstå og forklare individuelle og sosiale problemer for å bidra til løsninger av disse - herunder bidrag til utformingen av så vel sosialpolitikken som det praktiske sosiale arbeidet.»* Det er jo nettopp i praksisfeltet det sosialfaglige arbeidet utøves, og det er viktig at praksisen er forankret i fagkunnskap fra utdannings- og forskningsinstitusjoner.

Det sosialfaglige arbeid er med andre ord både et teoretisk og et praktisk fag. For å kunne utøve sitt yrke trenger sosialarbeideren omfattende teoretisk kunnskap om samfunnsforhold, kommunikasjon, arbeidsmetoder og om de enkelte grupper som trenger hjelp. Det sosialfaglige arbeidet må utøves innenfor de rammene som loven setter. Særlig viktig er lovens formålsbestemmelse som vil være førende for arbeidet, kravet til forsvarlige tjenester og de forvaltningsrettslige rammene.

Faglige rundskriv og retningslinjer

Nasjonale faglige retningslinjer og veiledere utarbeidet av sentrale myndigheter vil være retningsgivende når god praksis skal beskrives.

Det er i liten grad utarbeidet nasjonale faglige retningslinjer for sosialtjenestens arbeid. Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv til lov om sosiale tjenester i Nav er forvaltningens egen fortolkning av reglene i lov om sosiale tjenester i Nav. Rundskrivet beskriver hva som er lovkravene til det materielle innholdet i de sosiale tjenestene, og hvordan politiske myndigheter og overordnet

forvaltningsmyndighet ønsker at bestemmelsene skal forstås og praktiseres. Rundskrivet gir derfor føringer for ansvaret og oppgavene kommunen og Nav-leder har etter loven, og lovtolkningen fylkesmennene skal legge til grunn som klageorgan og tilsynsmyndighet. Fylkesmannen må legge rundskrivet til grunn ved beskrivelsen av hva som anses som god praksis ved utførelsen av oppgavene etter loven.

Arbeidsdepartementets statlige, veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold, Rundskriv A-1/2011, er ment å bidra til å redusere forskjeller i stønadsnivået mellom kommuner og innad i den enkelte kommune. Retningslinjene er imidlertid kun veiledende for utmålingen, og kan ikke erstatte den individuelle vurderingen. Likevel vil retningslinjene være et uttrykk for hvor normen for et nøkternt livsopphold bør ligge.

5.7.2 Grensen for uforsvarlighet

I tillegg til å beskrive den såkalte «kjernen» i forsvarlighetskravet, danner normene beskrevet under pkt. 5.7.1 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.

Det er ikke slik at enhver handling som fraviker fra en norm for god praksis vil medføre uforsvarlighet. I praksis vil det være et visst rom for variasjon. Dette innebærer at yttergrensen for når lovlighetsgrensen passeres kan variere avhengig av hvilke faktorer som utgjør kjernen i normen for god praksis. Det følger imidlertid av forsvarlighetskravet at tjenestene må

- holde tilfredsstillende kvalitet/innhold,
- ytes i tide, og
- ha et tilstrekkelig omfang.

I saker hvor det klages over avslag eller innvilgelse av sosiale tjenester, må Fylkesmannen ta stilling til om klageren, gjennom Nav-kontorets vedtak, er sikret et tjenestetilbud som ligger over grensen for uforsvarlig tjeneste. Prøving av om tjenesten ligger innenfor det forsvarlige, hører inn under prøving av rettsanvendelsen.

Hvis tjenesten, på noen av de tre områdene beskrevet i kulepunktene ovenfor, ikke fyller kravet til forsvarlig tjeneste, vil Nav-kontorets vedtak være ugyldig.

Eksempler:

- *Er en søknad om tjeneste avslått, må det ved en eventuell klage undersøkes om vedtaket er i samsvar med formålsbestemmelsen. Får et avslag negative konsekvenser for klagerens integrering i samfunnet, jobbsøking eller for levevilkårene for eventuelle barn og unge som klageren forsørger? Tilsvarende vurderinger gjøres ved tildeling av tjenester og ved utmålingen. Nav-kontoret må i vedtaket eller i andre saksdokumenter ha synliggjort hvordan formålsbestemmelsen har vært styrende for tildelingen og utmålingen.*
- *For at en råd- og veiledningstjeneste tildelt i vedtak skal være forsvarlig, må den være tilgjengelig for tjenestemottaker på et tidlig tidspunkt, slik at de økonomiske problemene ikke forsterkes, og lovens formål kan oppfylles. Hvis Nav-kontorets*

vedtak ikke har et iverksettelsestidspunkt som ivaretar disse hensynene, vil tjenesten kunne bli ansett som uforvarlig.

- *Et tema i Fylkesmannens klagesaksbehandling kan være at det midlertidige botilbudet som er tildelt, ikke fyller kvalitetskravene i rundskrivet pkt. 4.27.2.2. I en klagesak må det vurderes om den innvilgede tjenesten oppfyller kravet til forsvarlighet, etter en individuell vurdering av søkerens situasjon og behov.*
- *Hvis Nav-kontoret bygger utmålingen av økonomisk stønad på en sats som ligger under statens veiledende norm, for eksempel korttidsnorm eller ungdomssats, må dette være nærmere vurdert og begrunnet i vedtaket. Hvis det ikke er gjort en konkret vurdering av om tjenestemottaker har mulighet for å klare seg på en lavere norm enn hva som ligger i statens veiledende norm, vil det være en fare for at stønaden ligger under et forsvarlig minimumsnivå.*

Finner Fylkesmannen at den innvilgede tjenesten ligger over minimumsgrensa for forsvarlig tjenester, men ikke kan anses å være i samsvar med god praksis, hører avgjørelsen inn under kommunens frie skjønn. Fylkesmannen kan overprøve Nav-kontorets skjønnsutøvelse kun dersom den er åpenbart urimelig.

5.7.3 Internkontroll

For at Nav-kontorene skal kunne yte forsvarlige tjenester til den enkelte, forutsettes det at kontorene innretter tjenesten på en slik måte at dette er mulig. Plikten til å tilby og yte forsvarlige tjenester innebærer både en plikt til å yte faglig forsvarlige tjenester i enkeltsaker og en plikt til å innrette virksomheten og gi rammebetingelser som gjør dette mulig. Kravet til forsvarlighet som rettes mot virksomheter er derfor nært beslektet med kravet til internkontroll.

Det er kommunen som har det øverste ansvaret for oppgaver etter lov om sosiale tjenester i Nav, og kommunen har plikt til å føre internkontroll, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 5. I forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen § 1 beskrives formålet med forskriften slik: *”Formålet med forskriften er å bidra til faglig forsvarlige sosiale tjenester og til at sosiallovgivningen oppfylles gjennom krav til systematisk styring og kontinuerlig forbedringsarbeid i tjenestene.”*

Dette betyr at kommunen gjennom internkontroll må sørge for systematiske tiltak som sikrer at Nav-kontorets aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om sosiale tjenester i Nav, jf. § 3 i forskriften.

Forskriftens § 4 inneholder krav til styrings- og ledelsesaktiviteter som må være på plass for at styringen av et område skal være tilstrekkelig.

Sentralt i internkontroll er kravet til kompetanse. Kommunens oppgave er å sørge for at ansatte som har ansvar for, og/eller oppgaver knyttet til lov om sosiale tjenester i Nav har tilstrekkelig kompetanse til å utføre disse, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 6. Kommunen må sørge for å ansette folk som har relevant kompetanse, eller mulighet til å tilegne seg denne, og eventuelt erfaring med tilsvarende arbeid.

Informasjon i klagesaker kan gi indikasjon på at det foreligger svikt i styringen av tjenesten, det vil si internkontrollen ved Nav-kontoret. Som beskrevet under pkt. 1.2.2 kan slike forhold avdekket under klagesaksbehandlingen følges opp med tilsyn.

5.8 Prøving av forvaltningens frie skjønn

Vedtak om innhold og omfang av sosiale tjenester har som nevnt betydelige skjønnsmessige sider ved seg. Prøving av forvaltningens frie skjønn gjelder prøving av de deler av avgjørelsen hvor Nav-kontoret, innenfor de rammer som loven setter, er gitt mulighet til å benytte et rimelighetskjønn.

At avgjørelsen er overlatt til forvaltningens frie skjønn vil vanligvis fremgå av selve lovteksten ved at det er en «kan-bestemmelse», men ikke alltid.

Fylkesmannen kan overprøve forvaltningens frie skjønn hvis avgjørelsen er åpenbart urimelig. Ved vurdering av om skjønnet er åpenbart urimelig skal det tas utgangspunkt i lovens formål. Hvis skjønnsutøvelsen ikke i tilstrekkelig grad fremmer formålene i loven, kan den være åpenbart urimelig.

Fylkesmannen kan dessuten overprøve forvaltningens frie skjønn hvis vedtaket bygger på myndighetsmisbruk. Det anses som myndighetsmisbruk at det tas utenforliggende hensyn, at avgjørelsen er vilkårlig, eller at det har funnet sted en usaklig forskjellsbehandling. Er beskrivelsen av sakens faktum knapp og avslaget svakt begrunnet, kan dette gi grunnlag for å foreta nærmere undersøkelser. Fylkesmannen må da undersøke om Nav-kontoret har foretatt en realitetsavgjørelse eller om avgjørelsen er uttrykk for en vilkårlig behandling, uten å utrede og legge vekt på fakta i saken når de fatter vedtak. Avviket Nav-kontorets avgjørelse i en konkret sak fra andre tilsvarende saker, uten at det foreligger en beslutning om praksisendring, kan dette også tyde på ulovlig forskjellsbehandling (diskriminering), og vedtaket må endres eller oppheves.

Hva som omfattes av forvaltningens frie skjønn for den enkelte tjeneste, er nærmere omtalt under kapittel 6 nedenfor.

5.9 Mulige utfall av prøvingen

I dette punktet gis noen føringer for når Fylkesmannen skal endre eller stadfeste en sak, og når det er mest hensiktsmessig å oppheve Nav-kontorets vedtak og sende saken tilbake for ny behandling.

Forvaltningsloven § 34 fjerde ledd regulerer hvilke utfall saken kan få ved Fylkesmannens klagesaksbehandling: «*Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.*»

Mulige utfall er at

- saken ikke behandles, den avvises
- opprinnelig vedtak stadfestes, helt eller delvis
- vedtaket endres helt eller delvis og det treffes ny realitetsavgjørelse
- vedtaket oppheves helt eller delvis og saken sendes tilbake til ny behandling
- en kombinasjon av flere av punktene

Det må alltid gå klart frem av Fylkesmannens vedtak hvilket utfall saken har fått. Fylkesmannen kan, når Nav-kontorets vedtak oppheves og saken sendes tilbake til ny behandling, gi anbefalinger eller «bindende føringer» for hvordan Fylkesmannen mener Nav-kontoret skal vurdere og behandle saken i ny runde. I disse tilfellene må det alltid gå klart fram av Fylkesmannens avgjørelse at det vedtaket som er påklaget er opphevet.

Endring av vedtak til skade for klageren

I forvaltningsloven § 34 tredje ledd begrenses klageinstansens rett til å endre vedtaket til skade for klageren. Den klare hovedregel er at klageinstansens ikke kan endre vedtaket til skade for klageren, det vil si at utfallet ikke kan bli dårligere enn avgjørelsen fra Nav-kontoret. Helt unntaksvis kan klageinstansen gjøre en endring til skade «*dersom hensynet til klagers interesser må vike for andre privatpersoners eller offentlige interesser.*» Men det er vanskelig å se at dette er særlig aktuelt i saker etter lov om sosiale tjenester i Nav. I forarbeidene til forvaltningsloven vises det til at dette kan være tilfellet når vedtak fører til forskjellsbehandling eller går på tvers av loven. En eventuell endring til ugunst må være sendt klageren innen tre måneder etter at underinstansen mottok klagen.

5.9.1 Hovedregel om nytt vedtak

Forvaltningsloven § 34 gir ingen anvisning om når klageinstansen skal endre underinstansens vedtak eller oppheve og sende saken tilbake til underinstansen for ny behandling. Fylkesmannen må foreta en selvstendig vurdering på bakgrunn av relevante hensyn som taler for og mot i den enkelte sak.

Hensynet til klagers rettssikkerhet er et tungtveiende moment når Fylkesmannen skal vurdere om endring eller oppheving skal benyttes. I [Rapport fra Helsetilsynet 6/2011](#) er det gjennomført en registrering og analyse av fylkesmannsembetenes avgjørelser i klagesaker i 2009 etter den gamle sosialtjenesteloven kapittel 4. Undersøkelsen viser at utfallsalternativet «oppheving og retur til kommunen» medfører en betydelig forlenget saksbehandlingstid. Det er grunn til å tro at tilsvarende gjelder for klager på vedtak etter lov om sosiale tjenester i Nav.

Etter Statens helsetilsyns vurdering skal hensynet til klagerens rettssikkerhet og behov, herunder rask avgjørelse, være avgjørende. Fylkesmannen bør derfor så langt som mulig fatte nytt vedtak fremfor å oppheve det og sende saken tilbake til for ny behandling. Dette gjelder særlig i de tilfellene hvor Fylkesmannen har overprøvd Nav-kontorets rettsanvendelse.

Oppheving er aktuelt først og fremst i situasjoner hvor det foreligger saksbehandlingsfeil, særlig der saken ikke er godt nok opplyst og det er vanskelig å få tilstrekkelige opplysninger innenfor rammene av en klagesaksbehandling. Fylkesmannen må vurdere om tilbakesendelse er i klagers interesse ved at saken utredes på nytt ved Nav-kontoret, eller om behovet for rask avgjørelse tilsier at Fylkesmannen fatter nytt vedtak.

I de tilfellene saken sendes tilbake for en ny avgjørelse, må det av hensyn til klagerens rettssikkerhet settes krav til saksbehandlingstiden for Nav-kontorets videre behandling av saken. Fylkesmannen må be om å få kopi av det nye vedtaket som bekreftelse på at nytt vedtak blir fattet innen fristen.

Oversendelsesbrevet til Nav-kontoret må inneholde

- en frist for å behandle saken på ny

- melding om at Fylkesmannen alltid skal ha kopi av det nye vedtaket
- informasjon om at Nav-kontorets nye vedtak ikke automatisk blir overprøvd av Fylkesmannen, men kan være gjenstand for ny klage
- informasjon om at i de tilfellene det opprinnelige vedtaket opprettholdes, skal Nav-kontoret sikre en rask oversendelse ved eventuell ny klage

Fylkesmannen kan bestemme at det skal settes i verk midlertidige tiltak som skal dekke et eventuelt øyeblikkelig behov i påvente av Nav-kontorets nye vurdering, jf. lov om sosiale tjenester i Nav § 48 annet ledd.

6 Klage- og vurderingstema for den enkelte tjenesten

I dette kapitlet omhandles typiske klagetema og vurderingstema for den enkelte tjeneste. I tillegg beskrives aktuelle problemstillinger for Fylkesmannens klagesaksbehandling og områder hvor saksbehandlingen av en klage kan være ulik, alt etter hvilken tjeneste det er søkt om. Fremstillingen er ikke uttømmende.

6.1 Opplysning, råd og veiledning

6.1.1 *Klagetema*

Tjenesten opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning, i lov om sosiale tjenester i Nav § 17 skal tildeles i enkeltvedtak, som kan påklages til Fylkesmannen. Det har ikke betydning for klageadgangen om det er fattet eget vedtak om råd og veiledning, eller om tjenesten inngår som en del av et vedtak om andre tjenester etter loven. Hvis en klager for eksempel er tilfreds med tildelingen av økonomisk stønad, men ønsker å klage over råd og veiledning vedkommende har fått, eller ikke fått, må Fylkesmannen behandle den påklagede delen av vedtaket.

Fatter Nav-kontoret vedtak om å avslutte råd og veiledning fordi tjenestemottaker ikke viser vilje til å følge opp allerede foreslåtte tiltak, eller ikke bidrar med egeninnsatsen vedkommende vurderes å ha forutsetninger til å gjøre, kan vedtaket påklages til Fylkesmannen.

Eksempel på klagegrunner kan være

- at søknad om råd og veiledning er avslått
- at omfanget på tjenesten ikke er tilstrekkelig
- at tjenesten ikke tilbys innen forsvarlig tid
- at kvaliteten på tjenesten ikke er forsvarlig
- at løpende vedtak om råd og veiledning avsluttes

6.1.2 *Klage på avslag, omfang og iverksetting av tjenesten*

Vurderingstemaet ved klage på avslag, er om klageren oppfyller kriterier for å ha et rettskrav på tjenesten råd og veiledning. Når Fylkesmannen skal ta stilling til rettsanvendelsen i disse sakene, må det vurderes om Nav-kontoret har tolket bestemmelsen riktig, og at kriteriene for å ha et rettskrav er vurdert riktig ved avslaget. Disse spørsmålene kan Fylkesmannen prøve fullt ut.

Ved klage på tjenestens omfang eller tidspunkt for iverksettelse blir spørsmålet om tjenesten har et forsvarlig omfang sett i forhold til behovet, og om tidsfristen som er satt for oppfyllelse av tjenesten er forsvarlig.

Eksempel:

- *En tjenestemottaker tar kontakt med Nav-kontoret fordi hun har opparbeidet seg stor gjeld og står i fare for å miste boligen. Får tjenestemottakeren beskjed om at det er 6 måneders ventetid for gjeldsrådgivning/økonomisk rådgivning, kan tidspunktet for iverksettelse av vedtak om økonomisk rådgivning være uforsvarlig.*

6.1.3 Klage på kvaliteten i tjenesten

Ved klage på kvaliteten på tjenesten, blir spørsmålet om klager har fått oppfylt retten til en forsvarlig råd- og veiledningstjeneste.

Eksempel

- *En tjenestemottaker tar kontakt med Nav-kontoret fordi han har opparbeidet seg stor gjeld og står i fare for å miste boligen. Kreditorer er mange og har tatt pant i boligen og øvrige eiendeler. Han og kona står i tillegg midt oppe i en konfliktfylt separasjon. Får han et tilbud om bistand i Nav-kontorets mottak til å sette opp et husholdningsbudsjett, kan han klage over at den innvilgede tjenesten ikke oppfyller kravet til forsvarlig tjeneste, og dermed hans rett til råd og veiledning.*

6.1.4 Klage på at tjenesten stanses

Vurderingstemaet for Fylkesmannen ved klage på at råd og veiledning stanses, blir om klageren ikke lenger oppfyller kriteriene for å ha et rettskrav på tjenesten. Dette kan for eksempel skyldes endringer i klagerens situasjon, eller at han/hun ikke nyttiggjør seg tjenesten. Her må Fylkesmannen være spesielt oppmerksom på saksbehandlingskravene ved endring av et løpende vedtak, jf. pkt. 6.7 nedenfor.

6.2 Økonomisk stønad

6.2.1 Klagetema

Nav-kontorets avgjørelse om økonomisk stønad etter § 18 er et enkeltvedtak, som kan påklages til Fylkesmannen.

Eksempler på klagegrunner kan være

- at det er gitt avslag på søknad fordi klager ikke oppfyller kriteriene for å ha et rettskrav etter bestemmelsen
- nivået på stønaden, for eksempel at det ikke er tatt hensyn til individuelle behov hos barn og unge som forsørges av klageren
- omgjøring av innvilget stønad på grunn av endrede forhold, jf. kap. 6.7.
- vilkår som er satt for stønaden etter § 20
- at stønaden er redusert eller stanset som følge av vilkårsbrudd
- at stønaden er gitt som lån og ikke som bidrag
- at lånet blir besluttet innkrevd

- at stønaden utbetales i form av rekvisisjon etter § 21
- at vedtak om garanti overfor utleier ikke iverksettes
- at det er fattet vedtak om tilbakekreving etter § 23
- at det er fattet vedtak om refusjon i underholdsbidrag, ytelser fra folketrygden m.m. etter §§ 25 og 26.

Beslutning etter lov om sosiale tjenester i Nav § 22 om hvem stønad etter § 18 skal utbetales til og avgjørelse om tvangsinndrivelse av lån etter § 24, er ikke enkeltvedtak som kan påklages til Fylkesmannen.

6.2.2 Hvilket tidspunkt skal det tas utgangspunkt i ved prøvingen av faktum?

Ved klage over økonomisk stønad etter § 18 skal Fylkesmannen som hovedregel prøve klagerens rett til tjenester i perioden Nav-kontoret har fattet vedtak for, med utgangspunkt i søknadstidspunktet. Dette vil derfor være utgangspunktet for Fylkesmannens prøving av faktum.

Fylkesmannen kan ta hensyn til nye faktiske forhold hvis de har betydning for saken, uavhengig av om disse var kjent for Nav-kontoret da de fattet sitt vedtak. I tillegg må Fylkesmannen ta hensyn til klagerens påstander, og hva klagen gjelder, jf. pkt. 5.1. Fylkesmannen må gjøre en konkret vurdering i hver sak av hvilken tidsperiode som skal prøves.

Eksempler på ulike sakstiltfeller:

- Ved klage over Nav-kontorets avslag på økonomisk stønad må Fylkesmannen ta stilling til rettigheten på søknadstidspunktet. Hvis Fylkesmannen endrer Nav-kontorets vedtak, vil klageren som hovedregel ha rett på stønad fra søknadstidspunktet og så lenge situasjonen er uendret.
- Der Nav-kontoret har innvilget økonomisk stønad, kan tjenestemottakeren klage over utmålingen av stønaden. Fylkesmannen må ta stilling til om Nav-kontorets vedtak er lovlig for det tidsrommet vedtaket er fattet for.
- Klagen kan gjelde tidsrommet etter perioden som Nav-kontorets vedtak gjelder. Hvis Nav-kontoret ikke har tatt stilling til denne delen av klagen, må saken som hovedregel sendes tilbake til Nav-kontoret for vurdering av klagerens rettigheter for tidsrommet som ikke omfattes av Nav-kontorets vedtak. Fylkesmannen kan imidlertid velge å behandle klage over forhold som har oppstått etter vedtaksperioden når saken er tilstrekkelig opplyst for denne perioden.
- Hvis klagerens situasjon endrer seg i tiden fra søknaden ble mottatt til Fylkesmannen fatter endelig vedtak, for eksempel at klageren har fått utbetalt lønn, ytelser fra folketrygden eller andre økonomiske ytelser, må Fylkesmannen ta stilling til hvilken betydning dette vil få for klagerens rett til økonomisk stønad. En løsning kan være at klageren får hjelp fra søknadstidspunktet og fram til første utbetaling av lønn, utbetaling av ytelser eller lignende, da disse ytelsene er ment å dekke løpende ytelser framover i tid. Det samme gjelder hvis klageren mottar et større beløp som for eksempel arv. Da må klagerens situasjon fra søknadstidspunktet og fram til han/hun mottar beløpet vurderes. Klageren vil kunne ha rett på økonomisk stønad frem til arven utbetales, men anses som selvhjulpen etter mottak av arv.
- Der klagerens situasjon har endret seg slik at grunnlaget for søknaden er falt bort, for eksempel at klageren har flyttet fra en bolig hvor vedkommende har søkt om dekning av

husleierestanse, må Fylkesmannen likevel ta stilling til hvilke rettigheter klageren hadde på søknadstidspunktet. Hvis klageren på søknadstidspunktet hadde rett til økonomisk stønad til dekning av husleierestanse, kan det ikke være avgjørende at husleierestansen ikke lenger har direkte betydning for klagerens mulighet for å beholde boligen. Fylkesmannen må vurdere hvilke konsekvenser det vil få for klagerens fremtidig boforhold og situasjon for øvrig at han/hun har opparbeidet seg gjeld.

6.2.3 Prøving av rettsanvendelsen og forvaltningens frie skjønn

Som beskrevet ovenfor under pkt. 5.6 og 5.8 kan Fylkesmannen bare overprøve forvaltningens frie skjønnsutøvelse når den er åpenbart urimelig. En tilsvarende begrensning gjelder ikke ved overprøving av rettsanvendelsen, som Fylkesmannen kan prøve fullt ut. Det er derfor viktig å være tydelig på om begrunnelsen for å endre Nav-kontorets vedtak er at loven er anvendt feil eller om det er skjønnsutøvelsen som er åpenbart urimelig.

I forarbeidene til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Ot.prp. nr. 103 (2008-2009)) har Arbeids- og inkluderingsdepartementet gitt en prinsipiell uttalelse om Fylkesmannens kompetanse som klageorgan på området for økonomisk sosialhjelp. Uttalelsen er uttrykk for gjeldende rett slik Arbeids- og inkluderingsdepartementet forstår dagens klageadgang. Denne forståelsen av Fylkesmannens kompetanse som klageorgan er samtidig noe AID ønsker å videreføre i den nye loven. I Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) side 15 fremgår følgende:

”Sosialtjenestens hensiktsmessighetsskjønn (i hovedsak vurderingen av nivået og arten av ytelsene, samt bruk av vilkår) kan Fylkesmannen kun overprøve i den grad det fremstår som åpenbart urimelig. Hovedbegrunnelsen for unntaket er hensynet til det kommunale selvstyret.

For den enkelte vil Fylkesmannens lovlighetskontroll med hensyn til om vilkårene for økonomisk stønad er til stede, gjerne være vel så viktig som kontrollen med kommunens skjønnsutøvelse.

Fylkesmannen vil for eksempel kunne vurdere om en søker har gjort tilstrekkelig til å kunne anses for å ha ”sørget for sitt eget livsopphold” og vurdere om en utgift faller inn under livsoppholdsbegrepet. Det hører også inn under lovlighetskontrollen å ta stilling til om det tildelte beløpet sikrer mottakeren et forsvarlig livsopphold.”

Ut fra dette kan en trekke følgende konklusjon:

- Vurderingstema som er omfattet av Fylkesmannens rettsanvendelse:
 - om kriteriene for å ha rett til økonomisk stønad er oppfylt
 - om utgiften(e) faller inn under livsoppholdsbegrepet
 - om det tildelte beløpet sikrer mottakeren et forsvarlig livsopphold
 - om refusjonskravet på ytelser etter folketrygdloven er innenfor lovens rammer
- Vurderingstema som er omfattet av forvaltningens frie skjønn:
 - nivået på ytelsen utover et forsvarlig minstenivå
 - arten av ytelsene
 - om det skal settes vilkår

Prøving av rettsanvendelsen

Ved behandling av klagen må Fylkesmannen vurdere konkret om Nav-kontoret har anvendt lovbestemmelsene riktig. Fylkesmannen har myndighet til å prøve Nav-kontorets rettsanvendelse av bestemmelsen fullt ut selv om ordlyden i lovbestemmelsen er noe vag og skjønnspreget.

Dette gjelder for det første hvorvidt klager oppfyller kriteriene i bestemmelsene og har krav på hjelp:

- om klageren selv «*ikke kan sørge for*» sitt livsopphold, det vil si om klageren kan anses som selvhjulpen
- hvilke «*livsoppholdsutgifter*» Nav-kontoret har lagt til grunn at klageren har i vurderingen av om vedkommende kan anses som selvhjulpen
- hvilke inntektskilder Nav-kontoret har lagt til grunn at klageren har eller bør skaffe seg, jf. lovens ordlyd «*gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter*»

For det andre må Fylkesmannen, som en del av å overprøve rettsanvendelsen, vurdere om det stønadsnivået Nav-kontoret har lagt til grunn i saken, er innenfor hva som kan anses som et forsvarlig livsopphold. Hvilken vurdering Fylkesmannen må gjøre her, er nærmere beskrevet under pkt. 5.7.

Prøving av forvaltningens frie skjønn

Der Fylkesmannen ikke finner grunnlag for endring av vedtaket på bakgrunn av Nav-kontorets rettsanvendelse eller saksbehandling, må Fylkesmannen vurdere om forvaltningens frie skjønn er åpenbart urimelig. Dette gjelder, som vist ovenfor, i hovedsak Nav-kontorets vurdering av nivået og arten av ytelsene, samt om det skal settes vilkår. Fylkesmannen kan dessuten overprøve forvaltningens frie skjønn hvis vedtaket bygger på en vilkårlig behandling/usaklig forskjellsbehandling, se ovenfor under pkt. 5.8.

6.2.4 Særlig om hjelp i en nødssituasjon

Retten til hjelp i en nødssituasjon kan utledes av lov om sosiale tjenester i Nav § 18 om økonomisk stønad til livsopphold, og Fylkesmannens overprøving vil derfor stort sett følge samme retningslinjer.

Eksempler på klagegrunner kan være

- at det er gitt avslag på grunn av at klageren ikke anses å være i en nødssituasjon, eller at søknaden ikke er tilstrekkelig dokumentert
- nivået på ytelsen

6.2.4.1 Klage på avslag på nødhjelp

I tilfeller der tjenestemottaker opplyser å befinne seg i en nødssituasjon, kan det ikke fra Nav-kontorets side stilles samme krav til dokumentasjon som i saker som gjelder løpende ytelser. Fylkesmannen må undersøke om Nav-kontoret har tatt stilling til søknaden ut fra den informasjonen som foreligger, og at det er gjort en individuell vurdering av hvilke dokumentasjonskrav som kan stilles i den konkrete saken. Hvis dette ikke er gjort, kan dette være en saksbehandlingsfeil som kan ha hatt betydning for innholdet i vedtaket, og vedtaket kan bli kjent ugyldig.

6.2.4.2 Klage over stønadsnivået

Også i akutte saker må Nav-kontoret gjøre en individuell vurdering av stønadsnivået. Hvis det ikke fremgår av vedtaket at stønaden ligger på et forsvarlig nivå i den situasjonen søkeren er i, kan dette medføre usikkerhet om hvorvidt stønaden er individuelt vurdert, og vedtaket bli kjent ugyldig på grunn av manglende utredning.

6.2.5 Særlig om vilkår

Lov om sosiale tjenester i Nav § 20 regulerer adgangen til å sette vilkår ved tildelingen av økonomisk stønad. Vilkår som settes må etter denne bestemmelsen oppfylle tre sidestilte krav:

- Vilkåret må ha nær sammenheng med vedtaket,
- vilkåret må ikke være uforholdsmessig byrdefullt eller urimelig begrense tjenestemottakers handle- eller valgfrihet på en urimelig måte og
- vilkåret må ikke være rettsstridig.

Kravene er nærmere beskrevet i [Rundskriv - Lov om sosiale tjenester i NAV, pkt. 4.20.2.4, 4.20.2.5 og 4.20.2.6](#).

Nav-kontorets avgjørelse om å sette vilkår etter § 20 er en del av enkeltvedtaket som kan påklages.

Eksempler på klagegrunner kan være

- at det er satt vilkår for tildeling av økonomisk stønad
- innholdet i vilkår som er satt
- at stønaden reduseres eller stanses som følge av vilkårsbrudd

6.2.5.1 Klage over at det settes vilkår

Beslutningen om det skal settes vilkår i det enkelte tilfelle, hører under forvaltningens frie skjønn. Fylkesmannen kan kun overprøve avgjørelsen hvis det er åpenbart urimelig å sette vilkår i det konkrete tilfelle. Formålsbestemmelsen må imidlertid være styrende for skjønnsutøvelsen, og vilkår som ikke fremmer lovens formål vil lett kunne anses som åpenbart urimelig.

Det følger av rundskrivet til lov om sosiale tjenester i Nav pkt. 4.20.2.1 at det ikke skal settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad i en nødssituasjon fordi vilkår i en slik situasjon ikke vil ivareta vedkommendes behov for akutt hjelp. Hvis det er klaget over at det er satt vilkår for nødhjelp, vil Fylkesmannen måtte oppheve vilkåret som ugyldig på grunn av feil rettsanvendelse.

6.2.5.2 Klage over vilkår som er satt

Det hører inn under Fylkesmannens prøving av rettsanvendelsen å vurdere om vilkår som er satt har nær sammenheng med vedtaket, ikke er uforholdsmessig byrdefullt eller begrenser klagers handle- eller valgfrihet på en urimelig måte, eller på annen måte er rettsstridig.

Har Nav-kontoret forstått og anvendt disse kriteriene riktig, hører det, som beskrevet under pkt. 6.2.5.1 ovenfor, under forvaltningens frie skjønn å beslutte om det skal settes vilkår ved tildeling av økonomisk stønad i den konkrete saken.

6.2.5.3 Klage på stans eller reduksjon av stønad som følge av vilkårsbrudd

Beslutning om å stanse stønad som følge av vilkårsbrudd er et enkeltvedtak. Ved klage på stans eller reduksjon av stønaden som følge av vilkårsbrudd, må Fylkesmannen undersøke om saksbehandlingsreglene er fulgt. Fylkesmannen må undersøke om det er gjort en konkret og individuell vurdering av konsekvensen av at stønaden stanses eller reduseres. Det kan være åpenbart urimelig å redusere eller stanse stønad til en familie, der konsekvensene av en slik reduksjon ikke er vurdert for alle familiemedlemmene.

6.2.6 Særlig om refusjonskrav

Nav-kontorets vedtak om refusjon etter lov om sosiale tjenester i Nav § 26 kan påklages til Fylkesmannen. Fylkesmannen må undersøke om Nav-kontoret har fulgt kravene til saksbehandling etter lov om sosiale tjenester i Nav, forvaltningsloven og ulovfestede regler om god forvaltningsskikk. I tillegg har folketrygdloven § 22-7 bestemmelser som kan ha betydning for refusjonsadgangen.

For å kunne kreve refusjon er det en betingelse at den økonomiske stønaden er gitt i samme tidsrom og til samme formål som etterbetalingen av ytelsen. Om betingelsene for å ta refusjon foreligger hører inn under rettsanvendelsen. Fylkesmannen må påse at saken er tilstrekkelig opplyst til å kunne ta stilling til om betingelsene er oppfylt. Fremkommer ikke disse opplysningene i Nav-kontorets vedtak eller av saksdokumentene, vil ikke saken være tilstrekkelig opplyst. En slik saksbehandlingsfeil vil som regel kunne ha betydning for refusjonsvedtakets innhold.

Refusjonsbestemmelsen innebærer en rett, men ingen plikt, til å kreve refusjon. Det hører inn under forvaltningens frie skjønn å ta stilling til om refusjon skal kreves i det enkelte tilfelle, der øvrige betingelser er oppfylt.

Tjenestemottaker skal i henhold til god forvaltningsskikk informeres om mulig refusjon i vedtak om tildeling av økonomisk stønad, slik at vedkommende skal kunne innrette seg og være forberedt på mulig refusjon. Er slik informasjon utelatt i Nav-kontorets vedtak, er dette en saksbehandlingsfeil. Om saksbehandlingsfeilen har hatt betydning for refusjonsvedtakets innhold, vil bero på en vurdering av om tjenestemottaker likevel har fått anledning til å komme med synspunkter og momenter som kan ha betydning for saken, slik at vedkommendes situasjon er hensyntatt i den skjønnsmessige vurderingen som Nav-kontoret skal gjøre. Ved klage over refusjonsvedtaket, må Fylkesmannen ta stilling til om det er åpenbart urimelig å kreve refusjon i et slikt tilfelle. Det vil være et viktig moment ved vurderingen om manglende varsling har ført til at vedkommende ikke har innrettet seg og vært forberedt på mulig refusjon, og derfor kommer i en vanskelig økonomisk situasjon.

6.3 Stønad i særlige tilfeller

6.3.1 Klagetema

Stønad etter lov om sosiale tjenester i Nav § 19 er en utpreget skjønnsmessig ytelse, og det hører inn under forvaltningens frie skjønn å beslutte om stønad skal innvilges eller avslås i det enkelte tilfelle, også der betingelsene etter bestemmelsen er oppfylt. Selv om stønad etter § 19 ikke er en pliktmessig ytelse, skal Nav-kontoret alltid vurdere om det skal innvilges stønad etter § 19 ved avslag på stønad etter § 18.

I en klagesak om økonomisk stønad etter § 18 må Fylkesmannen alltid ta stilling til om søknaden er riktig vurdert etter § 19, uavhengig av om temaet er berørt i klagen.

Eksempler på klagegrunner kan være

- at søknaden ikke er vurdert etter § 19
- at Nav-kontoret har vurdert § 19 for snevert
- at det er åpenbart urimelig å ikke innvilge stønad etter § 19

6.3.2 Prøving av saksbehandlingen

I mange saker inneholder Nav-kontorets vedtak og saksdokumenter svært sparsomt med informasjon om søkers faktiske, helhetlige situasjon og de vurderingene Nav-kontoret har gjort etter lov om sosiale tjenester i Nav § 19. I enkelte vedtak kan det fremgå at § 19 overhode ikke er vurdert. Selv om vedtaket opplyser at søknaden er vurdert etter § 19, kan det tenkes at det i vedtaket kun opplyses at det ikke foreligger særlige opplysninger som tilsier at denne bestemmelsen skal anvendes, uten at dette er nærmere begrunnet. Fylkesmannen må da være særlig oppmerksom på følgende mulige saksbehandlingsfeil:

- Saken er ikke tilstrekkelig opplyst etter forvaltningsloven § 17. En slik saksbehandlingsfeil kan lett ha virket inn på vedtakets innhold ved at Nav-kontoret ikke har de opplysningene som trengs for å kunne foreta en vurdering etter § 19.
- Vedtaket er mangelfullt begrunnet. Denne saksbehandlingsfeilen kan tyde på at det kan foreligge andre ugyldighetsgrunner. Som beskrevet under pkt. 5.5, bør svikt ved begrunnelsen føre til grundigere undersøkelser av andre sider ved vedtaket, for eksempel om riktig vurderingstema er lagt til grunn, eller om det er tatt utenforliggende hensyn ved utøvingen av det frie skjønn.

6.3.3 Prøving av rettsanvendelsen

Fremgår det ikke av Nav-kontorets vedtak at søknaden er vurdert etter § 19, er rettsanvendelsen feil.

Det er også feil rettsanvendelse hvis Nav-kontoret har lagt en for snever tolkning av bestemmelsen til grunn. Det fremgår av ordlyden i § 19, samt rundskrivet til lov om sosiale tjenester i Nav pkt. 4.19.1, at bestemmelsen skal fange opp ulike utgifter og situasjoner som ikke omfattes av livsoppholdet. Har Nav-kontoret for eksempel avslått en søknad etter § 19 med den begrunnelse at økonomisk stønad ikke er ment å dekke en konkret type utgift, som gjeld, eller at stønaden etter § 19 kun er ment for helt akutte situasjoner, er dette en for snever tolkning av bestemmelsen.

Foreligger feil rettsanvendelse, må Fylkesmannen vurdere hvilken betydning dette har for vedtakets innhold. Saken kan være tilstrekkelig opplyst gjennom vedtaket og saksdokumentene til at Fylkesmannen kan stadfeste eller omgjøre vedtaket. Er saken ikke tilstrekkelig opplyst til å kunne ta stilling til spørsmålet, og saken ikke kan opplyses innenfor rammene av klagesaksbehandlingen, må vedtaket oppheves og sendes tilbake for ny vurdering på grunn av saksbehandlingsfeil i henhold til forvaltningsloven § 17, jf. pkt. 5.9.3 ovenfor.

Selv om bestemmelsen er skjønnsmessig, hører det inn under prøving av rettsanvendelsen å ta stilling til om innvilget stønad ligger innenfor et forsvarlig nivå.

6.3.4 Prøving av skjønnsutøvelsen

Fylkesmannen må vurdere om det er åpenbart urimelig å ikke yte hjelp i den situasjonen søkeren er i, eller om nivået på stønaden er åpenbart urimelig. Fylkesmannen må i tillegg undersøke om Nav-kontoret i sin skjønnsutøvelse har tatt utenforliggende hensyn.

Ved vurdering av skjønnsutøvelsen skal Fylkesmannen undersøke om Nav-kontoret har tatt utgangspunkt i lovens formål. Fremmer ikke vedtaket formålene etter loven, kan Fylkesmannen komme frem til at skjønnsutøvelsen er åpenbart urimelig eller at den bygger på utenforliggende hensyn.

6.4 Midlertidig botilbud

6.4.1 Klagetema

Avgjørelse om innvilgelse eller avslag på midlertidig botilbud etter lov om sosiale tjenester i Nav § 27 er enkeltvedtak som kan påklages til Fylkesmannen.

Eksempler på klagegrunner kan være

- at søknaden er avslått
- at kvaliteten på botilbudet ikke tilfredsstillter kravet til en forsvarlig tjeneste

6.4.2 Klage over avslag – hvilket tidspunkt skal det tas utgangspunkt i ved prøvingen av faktum?

Fylkesmannen skal, som beskrevet i pkt. 5.3, ta utgangspunkt i klagerens faktiske situasjon på søknadstidspunktet ved prøving av saken. Dette gjelder selv om vedtaket ikke lenger kan oppfylles i ettertid.

I saker som gjelder midlertidig botilbud er det viktig å være oppmerksom på at klagerens situasjon kan endre seg raskt. Det kan tenkes at nye omstendigheter gjør at en klager som ikke hadde rett på midlertidig botilbud da Nav-kontoret fattet vedtak, har en rettighet på et senere tidspunkt i klageprosessen, eller omvendt. Fylkesmannen har kompetanse til å foreta en fullstendig ny prøving av forholdene på avgjørelsestidspunktet. Foreligger det ved Fylkesmannens saksbehandling opplysninger om endrede forhold, kan Fylkesmannen finne at resultatet blir et annet enn hva det ble da Nav-kontoret fattet sitt vedtak, selv om Nav-kontorets vedtak var lovlig på vedtakstidspunktet.

Selv om situasjonen har endret seg og behovet for midlertidig botilbud har falt bort på tidspunktet for klagesaksbehandlingen, må Fylkesmannen ta stilling til om Nav-kontorets vedtak var lovstridig på vedtakstidspunktet. Dette for at klageren skal få svar på spørsmålene som er reist i klagen, som råd og veiledning for senere situasjoner og av hensyn til læringen ved Nav-kontoret.

6.4.3 Klage over kvaliteten på botilbudet

Det er et krav at de sosiale tjenestene skal være forsvarlig. I rundskriv til lov om sosiale tjenester i Nav pkt. 4.27.2 stilles det krav til kvaliteten på selve botilbudet, i tillegg til at det skal være kvalitetsmessig forsvarlig ut fra den enkeltes behov. Klage på kvaliteten på det midlertidige botilbudet blir et spørsmål om klageren har fått oppfylt rettet til en forsvarlig tjeneste etter en individuell vurdering.

6.5 Individuell plan

6.5.1 Klagetema

Individuell plan er en rettighet etter lov om sosiale tjenester i Nav §§ 28 og 33. I forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen (FOR 2010-11-19 nr 1462) er det gitt nærmere regler om ansvar, gjennomføring og utarbeidelse av individuell plan. Avgjørelse om rett til individuell plan etter lov om sosiale tjenester i Nav er enkeltvedtak.

Individuell plan er i tillegg rettighetsfestet i Nav-loven, pasient- og brukerrettighetsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og psykisk helsevernloven. Det skal kun utarbeides én individuell plan for hver enkelt tjenestemottaker.

Eksempler på klagegrunner kan være

- at Nav-kontoret har avslått retten til individuell plan etter lov om sosiale tjenester i Nav
- at vedtatt individuell plan ikke er utarbeidet
- at innholdet i planen ikke oppfyller kravene i forskriften eller kravet til en forsvarlig plan

6.5.2 Klage over avslag

Hvis en søknad om å få individuell plan er avslått, kan Fylkesmannen i en klagesak prøve om klageren har en rett til å få utarbeidet individuell plan. Hvis først betingelsene er oppfylt, har klageren rett på å få utarbeidet individuell plan. Nav-kontoret kan ikke avslå å utarbeide en individuell plan ut fra ulike hensiktsmessighetsgrunner, for eksempel at det vil være for arbeids-, ressurs- eller kostnadskrevende for Nav-kontoret.

6.5.3 Klage over manglende oppfyllelse av vedtaket

Har tjenestemottakeren fått vedtak om rett til individuell plan, forutsettes det at en plan skal lages innen rimelig tid ut fra det som er tjenestemottakerens situasjon. Tidspunktet for iverksettelse av vedtaket er gjenstand for prøving. Hvis en individuell plan ikke blir laget og ferdigstilt innen forsvarlig tid, kan Fylkesmannen påpeke at planen forutsettes ferdigstilt innen kort tid, med krav om å bli orientert når det har skjedd.

Ettersom individuell plan er hjemlet i flere regelverk, kan det oppstå tvil om hvem som har ansvar for å utarbeide individuell plan. I henhold til forskriften § 6 har kommunen i Nav plikt til å sørge for at det utarbeides individuell plan etter lov om sosiale tjenester i Nav. Fylkesmannen kan i en klagesak plassere ansvaret for å starte arbeidet med å utforme en individuell plan.

6.5.4 Klage over innholdet i planen

Retten til individuell plan gir ikke rett til bestemte tjenester, men planen skal ha et tematisk innhold som svarer til kravene i forskriften om individuell plan. Om planen har et slikt innhold, og om innholdet er forsvarlig, kan prøves. Kvaliteten ut over dette, innholdet i tiltakene i planen eller avgjørelser om tjenester det er fattet egne vedtak eller avgjørelser om, er ikke gjenstand for direkte prøving i en klage over individuell plan. Enkeltvedtak eller avgjørelser om tjenester som er en del av planen vil kunne påklages etter de lovbestemmelsene som gjelder for den enkelte tjenesten. For eksempel kan klage over manglende helsehjelp eller omsorgstiltak påklages etter pasient- og brukerrettighetsloven.

6.6 Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad

Kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad er en rettighet som reguleres i bestemmelsene i lov om sosiale tjenester i Nav §§ 29 til 40. I forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad (FOR 2011-12-21 nr 1471) er det gitt regler om kvalifiseringsprogrammets innhold og varighet, samt regler om barnetillegg, fravær og permisjon. I dette punktet omhandles de ulike klagetemaene som vil være mest aktuelle etter bestemmelsene om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad.

Enkelte avgjørelser vedrørende kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad er enkeltvedtak med klagerett til Fylkesmannen, mens andre er administrative beslutninger uten slik klagerett. Fremstillingen gjør rede for hvilke beslutninger som er enkeltvedtak og hvilke som er administrative beslutninger.

Vurderinger som gjøres i forbindelse med beslutninger om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad er i stor grad skjønnsmessige. Hvilke beslutninger og vurderinger som faller inn under rettsanvendelsen og hvilke som omfattes av forvaltningens frie skjønn blir en viktig grensedracting i Fylkesmannens klagesaksbehandling, jf. ovenfor pkt. 5.6. Skillet mellom rettsanvendelse og forvaltningens frie skjønn omhandles i fremstillingen nedenfor.

6.6.1 Retten til kvalifiseringsprogram

6.6.1.1 Klagetema

Beslutning etter lov om sosiale tjenester i Nav § 29 om å innvilge eller avslå en søknad om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad, er et enkeltvedtak som kan påklages til Fylkesmannen.

Eksempler på klagegrunner kan være

- at Nav-kontoret har avslått retten til kvalifiseringsprogram
- at innholdet i kvalifiseringsprogrammet ikke oppfyller lov- og forskriftskravene eller kravet til et forsvarlig program
- at innvilget kvalifiseringsprogram ikke iverksettes
- at programmet ikke iverksettes i samsvar med innholdet i vedtaket

6.6.1.2 Klage over avslag på søknad om kvalifiseringsprogram

Ved klage over avslag på søknad om kvalifiseringsprogram, må Fylkesmannen prøve Nav-kontorets rettsanvendelse, det vil si om Nav-kontoret har vurdert rettigheten opp mot inngangsvilkårene i lov om sosiale tjenester i Nav § 29. I tillegg må Fylkesmannen undersøke om Nav-kontoret har forstått og tolket inngangsvilkårene riktig; det vil si om

- personen er i yrkesaktiv alder
- personen har vesentlig nedsatt arbeidsevne og inntektsevne
- vedkommende har andre ytelser til livsopphold, og eventuelt størrelsen på ytelsen
- det er gjennomført en arbeidsevnevurdering
- tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i program vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes muligheter for å komme i arbeid
- arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program

Hvis avslaget er begrunnet i for eksempel kommunens økonomi eller manglende statlige arbeidsrettede tiltak, vil dette være feil rettsanvendelse. Det samme gjelder hvis kommunen har besluttet å tilby kvalifiseringsprogrammet kun til en begrenset målgruppe og avslaget er begrunnet i at klageren ikke tilhører gruppen.

Nav-kontorets vurdering av om en person, som for øvrig fyller inngangsvilkårene, skal tildeles kvalifiseringsprogram, vil være en vurdering som faller inn under forvaltningens frie skjønn. I Ot.prp. nr. 70 (2006-2007), pkt. 6.2.1 har Arbeids- og inkluderingsdepartementet gitt følgende uttalelse:

«Det vil høre inn under forvaltningens frie skjønn å avgjøre om det for den enkelte søker vil være hensiktsmessig og nødvendig med deltakelse i kvalifiseringsprogrammet for å styrke vedkommendes muligheter for å komme i arbeid. Dette vil blant annet bety at fylkesmannen etter en eventuell klage vil ha begrenset adgang til å endre vedtaket, jf. sosialtjenesteloven § 8-7 første ledd.» Tilsvarende er spørsmålet om en person har vesentlig nedsatt arbeidsevne og inntektsevne, og om arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program, vurderinger som hører inn under forvaltningens frie skjønn.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i pkt. 6.4.1 uttalt, som begrunnelse for at de skjønnsmessige vilkårene ble besluttet foreslått, at: *«Når de skjønnsmessige vilkårene «vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne» og (at) «tett og koordinert bistand gjennom programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig» likevel foreslås, er det fordi programmet tar sikte på deltakere fra en personkrets med stor avstand til arbeidsmarkedet, men der noen likevel vil kunne klare seg med mindre omfattende oppfølging, mens det for andre ikke vil være realistisk å klare de kravene programmet stiller til egeninnsats. Noen vil trenge forberedende tiltak fra arbeids- og velferdsforvaltningen for å kunne oppfylle vilkårene for deltakelse i programmet. Det er departementets vurdering at et effektivt kvalifiseringsprogram vil kreve skjønn ved behandling av inngangsvilkårene.»* Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurderte at kompetansehevende tiltak for å styrke skjønnsutøvelsen i Nav-kontorene ville bidra til å styrke rettssikkerheten for søkerne til kvalifiseringsprogrammet. Videre presiserte Arbeids- og inkluderingsdepartementet at: *«Når deltakelse i henhold til lovforslaget er en rettighet, vil det innebære at kvalifiseringsprogram med stønad skal være et obligatorisk tilbud i NAV-kontoret. Når vilkårene i § 5A-1 er oppfylt vil arbeids- og velferdsforvaltningen måtte oppfylle retten til program.»*

Hensynene Arbeids- og inkluderingsdepartementet har beskrevet i lovforslaget legger føringer for Nav-kontorets skjønnsutøvelse. Fylkesmannen må, ved overprøvingen av det frie skjønnet, undersøke om skjønnsutøvelsen er basert på lovlige hensyn, slik at de som har et rettskrav på kvalifiseringsprogram og -stønad får oppfylt sin rettighet.

Nav-kontorets vurdering av om en person har *«vesentlig nedsatt arbeidsevne og inntektsevne»* vil måtte basere seg på resultatet av arbeidsevnevurderingen og vurderingen av om det for den enkelte søker vil være hensiktsmessig og nødvendig med tett og koordinert bistand. Fremgår det ikke av vedtaket at Nav-kontoret har bygget sin konklusjon på disse kriteriene, må Fylkesmannen undersøke om det er tatt utenforliggende hensyn som kan ha hatt betydning for vedtakets innhold.

Tildeling av kvalifiseringsprogram er betinget av at *«Arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program»*. Det vil være Nav-kontoret som etter en samlet vurdering tar stilling til om den enkelte søkers behov kan dekkes med de virkemidler kontoret har til rådighet. Finner Nav-kontoret

at et tilpasset program ikke kan tilbys, må dette begrunnes i vedtaket. Nav-kontorets vurdering av dette hører inn under forvaltningens frie skjønn. Kommunen har imidlertid et ansvar for å utvikle og tilpasse tiltak som dekker målgruppens behov. Avslag på grunn av at Arbeids- og velferdsforvaltningen ikke kan tilby et tilpasset program, er kun aktuelt i to tilfeller:

- Hvis personen har spesielt krevende behov. Avslaget må da begrunnes i dette. Er for eksempel søknaden avslått med den begrunnelsen at kommunen ikke har tiltak for denne målgruppen eller at kommunen mangler statlige arbeidsrettede tiltak, vil dette være feil rettsanvendelse.
- Hvis oppholdskommunen forut for straffegjennomføring ikke kan tilby et program fordi personen oppholder seg i en overgangsbolig eller et fengsel med frigang til arbeid som har en beliggenhet som ikke gjør det mulig.

For at en person skal ha rett til kvalifiseringsprogram, må vedkommende ha gjennomført en arbeidsevnevurdering. Der Nav-kontoret vurderer at det kan være aktuelt å tilby kvalifiseringsprogram og det ikke er foretatt en arbeidsevnevurdering, må Nav-kontoret sørge for at arbeidsevnevurdering blir foretatt. Er det ikke foretatt en slik vurdering, og klageren har fått avslag fordi arbeidsevnevurdering ikke er gjennomført, må Fylkesmannen oppheve vedtaket på grunn av saksbehandlingsfeil.

Behovs- og arbeidsevnevurderinger er regulert i Nav-loven § 14 a, og klageinstans for vedtak etter denne bestemmelsen er Nav Klage. Hvis tjenestemottakeren har fått avslag på kvalifiseringsprogram med bakgrunn i utfallet av arbeidsevnevurderingen, og likevel klager på vedtaket til Fylkesmannen istedenfor å klage på vedtaket etter Nav-loven § 14 a, skal Fylkesmannen stadfeste avslagsvedtaket og informere om hvorfor. Klageren må få informasjon om å henvende seg til Nav-kontoret for informasjon og bistand til å fremme klage til riktig instans.

6.6.1.3 Klage over innholdet i programmet – manglende oppfyllelse av retten til program

Selve programmet er ikke gjenstand for klage til Fylkesmannen. Rett til kvalifiseringsprogram gir ikke rett til bestemte tjenester. Dette betyr at innholdet i tiltakene og tjenestene i programmet som det er fattet egne vedtak eller avgjørelser om, ikke er gjenstand for direkte prøving i en klage over kvalifiseringsprogrammet. Enkeltvedtak eller avgjørelser om tjenester som er en del av programmet vil kunne påklages etter de lovbestemmelsene som gjelder for den enkelte tjeneste.

Programmet skal ha et innhold som svarer til kravene i lov om sosiale tjenester i Nav § 30, jf. forskriften om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad § 1. Om kvalifiseringsprogrammet har et slikt innhold, og om innholdet er forsvarlig, kan prøves. Hvis et kvalifiseringsprogram ikke oppfyller de lovpålagte kravene til innhold, kan det stilles spørsmål ved om deltakeren har fått kvalifiseringsprogrammet som ble innvilget etter § 29. I en klagesak om manglende oppfyllelse av vedtaket om kvalifiseringsprogram må Fylkesmannen ta stilling til om klageren har fått sin rettighet oppfylt.

Deltakeren kan klage over at et oppstartet program ikke har vært forsvarlig fordi tiltakene i programmet ikke har blitt iverksatt (et såkalt «tomt vedtak»). Også i et slikt tilfelle kan Fylkesmannen i en klagesak finne at retten til et kvalifiseringsprogram ikke har blitt oppfylt.

Finner Fylkesmannen at klageren ikke har fått oppfylt sin rett til et kvalifiseringsprogram, vil konsekvensen for klageren være at programperioden ikke har begynt å løpe. Fylkesmannen må i sitt

vedtak påpeke Nav-kontorets plikt til å oppfylle klagerens rett til et kvalifiseringsprogram med et lovlig innhold.

6.6.1.4 Klage over manglende iverksetting av kvalifiseringsprogram

Det følger av lov om sosiale tjenester i Nav § 31, jf. rundskrivet til lov om sosiale tjenester i Nav pkt. 4.30.2.6, at et innvilget kvalifiseringsprogram skal iverksettes fra det tidspunktet som kvalifiseringsprogrammet angir, men senest innen seks måneder etter at søknaden om deltakelse har kommet inn.

Tidspunktet for oppstart skal fremgå av programmet, og avgjørelsen kan ikke påklages til Fylkesmannen.

Er det fattet vedtak om tildeling av kvalifiseringsprogram uten at vedtaket blir iverksatt innen seks måneder, kan deltakeren klage over at retten til kvalifiseringsprogram etter § 29 ikke blir oppfylt. Fylkesmannen kan i en klagesak påpeke Nav-kontorets plikt til å iverksette vedtaket etter sitt innhold, med en kort frist. Iverksettes ikke vedtaket innenfor den fristen som er satt, må Fylkesmannen varsle om at saken kan bli videre fulgt opp som tilsynssak hvis Nav-kontoret ikke oppfyller rettigheten, jf. pkt. 1.1.

6.6.2 Programmets varighet og gjeninntak i programmet – klagetema

6.6.2.1 Klagetema

Varigheten av programmet skal etter lov om sosiale tjenester i Nav § 32 fastsettes i vedtaket om innvilget program eller programforlengelse. Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad § 2 inneholder nærmere bestemmelser om kvalifiseringsprogrammets varighet og om gjeninntak i programmet. Beslutninger om programmets lengde kan påklages til Fylkesmannen.

Eksempler på klagegrunner kan være

- at programmets varighet er satt til mindre enn ett år
- at søknad om forlenging av programmet er avslått
- at programmet forlenges med mindre enn ett år
- at søknad om gjeninntak er avslått

6.6.2.2 Klage over beslutninger om programmets lengde

Ved klage på programlengden må Fylkesmannen undersøke rettsanvendelsen. Vurderingene må gjøres etter de kriteriene som lov om sosiale tjenester i Nav § 32 og forskriften § 2 oppstiller. Har for eksempel Nav-kontoret ikke tatt hensyn til lovlig innvilget permisjon ved fastsettingen av tidsrammen, er dette å anse som feil rettsanvendelse.

6.6.3 Stans av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad

Beslutning etter lov om sosiale tjenester i Nav § 34 om stans av kvalifiseringsprogrammet før utløpet av innvilget programperioden, er et enkeltvedtak som kan påklages til Fylkesmannen.

Ved en klage må Fylkesmannen ta stilling til om Nav-kontorets beslutning om å stanse programmet er «saklig begrunnet i den enkeltes forhold». Dette hører under rettsanvendelsen. Er dette oppfylt,

hører det under Nav-kontorets frie skjønn å velge om programmet skal stanses, og Fylkesmannen kan kun overprøve beslutningen hvis Nav-kontoret har tatt utenforliggende hensyn, det foreligger andre tilfeller av myndighetsmisbruk eller når Nav-kontorets vedtak er åpenbart urimelig.

Stans av kvalifiseringsprogrammet er en inngripende avgjørelse. Det er viktig at Nav-kontoret følger saksbehandlingsreglene slik at deltakeren har fått anledning til å uttale seg i saken, eventuelt ved å ha fått et skriftlig forhåndsvarsel med frist til å uttale seg. Deltakerens medvirkningsrett må ivaretas. Det er også viktig at Nav-kontoret har ivaretatt kravet til utredning. Hvis for eksempel deltakeren ikke har fått anledning til å uttale seg før stans av kvalifiseringsprogrammet, kan dette tyde på at det foreligger en saksbehandlingsfeil som kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Fylkesmannen kan i en klagesak oppheve Nav-kontorets vedtak om stans og sende saken tilbake for ny utredning og vurdering. Nav-kontoret må beslutte om programmet skal videreføres i nytt vedtak, eller fatte nytt vedtak om stans dersom betingelsene for dette, etter en ny gjennomgang, anses å være til stede. Nav-kontorets nye vedtak kan påklages til Fylkesmannen.

Fylkesmannen kan velge å fatte nytt vedtak som viderefører det opprinnelige programmet. Hvis det har gått lang tid siden det opprinnelige stansvedtaket ble fattet, bør Fylkesmannen i sitt vedtak gi føringer om at programmet bør evalueres ut fra deltakerens nåværende situasjon for å sikre en effektiv, hensiktsmessig og individuell kvalifisering.

6.6.4 Utmåling av kvalifiseringsstønad

Kvalifiseringsstønad etter lov om sosiale tjenester i Nav § 35, eventuelt med barnetillegget, jf. forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad §§ 3 og 4, innvilges i samme vedtak som kvalifiseringsprogrammet, og kan påklages til Fylkesmannen. Fylkesmannen kan fullt ut overprøve vedtaket om størrelsen på stønaden.

I Nav-kontorets vedtak om kvalifiseringsprogram skal det informeres om at stønaden kan reduseres på grunn av ugyldig fravær eller samordning med arbeidsinntekt mv. eller andre offentlige ytelser. Slike reduksjoner gjøres administrativt ved Nav-kontoret og kan ikke påklages til Fylkesmannen.

Det er gitt en særskilt bestemmelse i lov om sosiale tjenester i Nav § 40 om at hvis en person har fått utbetalt høyere kvalifiseringsstønad enn det vedkommende har krav på, kan det overskytende trekkes i framtidig stønad. Trekk etter denne bestemmelsen er en administrativ beslutning som ikke kan påklages til Fylkesmannen. Disse tilfellene må avgrenses mot tilfeller hvor Nav-kontoret mener det er grunnlag for å endre innvilget beløp i vedtaket på grunn av mangler ved selve vedtaket. Mener Nav-kontoret at kvalifiseringsstønaden som er innvilget i vedtaket er feil, må en eventuell endring av vedtaket hjemles i forvaltningsloven § 35, og endringsvedtaket kan påklages til Fylkesmannen.

Reduksjon i stønaden etter lov om sosiale tjenester i Nav § 36, jf. forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad §§ 5 til 17, gjøres administrativt ved Nav-kontoret og kan ikke påklages til Fylkesmannen. Klages det over utmåling av kvalifiseringsstønaden med den begrunnelse at stønaden er urettmessig redusert på grunn av fravær eller permisjon, må klageren få beskjed om å henvende seg til Nav-kontoret som har fattet vedtaket, jf. pkt. 1.2.1.

6.7 Klage på omgjøring av vedtak i vedtaksperioden

Et vedtak er i utgangspunktet bindende for forvaltningen. Adgangen til å omgjøre et vedtak i vedtaksperioden til ugunst for tjenestemottaker er begrenset, også om det er feil ved vedtaket. Nav-kontoret kan alltid omgjøre egne vedtak til gunst for tjenestemottaker, og disse tilfellene omhandles ikke her.

I dette punktet gis en oversikt over lovkravene som gjelder for omgjøring av eget vedtak, og Fylkesmannens prøving når det klages over at tjenesten er redusert eller stanset i vedtaksperioden.

6.7.1 Når kan et vedtak omgjøres til ugunst for tjenestemottakeren?

Mener Nav-kontoret at det er grunn til å redusere eller stanse en innvilget tjeneste i vedtaksperioden uten at det foreligger klage, må forvaltningsloven § 35 og de øvrige reglene om saksbehandling av enkeltvedtak følges. Dette betyr at varslingsplikten etter forvaltningsloven § 16 gjelder, og omgjøringen blir et nytt enkeltvedtak, som kan påklages til Fylkesmannen.

Forvaltningsloven § 35 angir følgende mulige alternativer for omgjøring:

- omgjøring av et vedtak som er ugyldig
- omgjøring der det følger av vedtaket selv
- omgjøring etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper

Nedenfor omtales de ulike alternativene nærmere.

6.7.2 Ugyldige vedtak

Et vedtak kan omgjøres på grunn av ugyldighet i følgende tilfeller:

- Vedtaket mangler lovhjemmel. Er det innvilget tjenester uten at Nav-kontoret har hatt lovhjemmel for å innvilge tjenesten, kan vedtaket anses som ugyldig. Dette er uttalt i en høyesterettsdom, Rt. 1965 s. 181. I praksis bør likevel ikke vedtak anses som ugyldig der hvor dette oppleves som «firkantet regelrytteri», særlig hvor feilen er mindre vesentlig og utelukkende skyldes Nav-kontoret selv.
- Vedtaket lider av saksbehandlingsfeil. Feil i saksbehandlingen, som har hatt betydning for vedtakets innhold, kan føre til ugyldighet. Det er imidlertid ikke enhver feil i saksbehandlingen som medfører at vedtaket kan endres. Her må det gjøres en helhetsvurdering, hvor det tas hensyn til den skaden det vil påføre tjenestemottaker å endre vedtaket, samt tiden som har gått. Som beskrevet ovenfor under pkt. 5.5 er kravet til brukermedvirkning sentralt ved tildeling av sosiale tjenester. Er tjenesten utformet i samarbeid med tjenestemottaker og han/hun har innrettet seg på å motta tjenesten, må det tas hensyn til konsekvensen det vil få for vedkommende at tjenesten bortfaller.
- Vedtaket bygger på uriktige faktiske forhold. Et vedtak kan være ugyldig dersom det bygger på uriktige faktiske forhold, for eksempel opplysninger om et større hjelpebehov enn tjenestemottakeren i realiteten har. Om det i et slikt tilfelle er adgang til å omgjøre vedtaket, må bygge på en helhetlig vurdering der det er tatt hensyn til om feil fakta kan legges tjenestemottaker til last, og hvilke konsekvenser det har for vedkommende at hjelpen

bortfaller i en vedtaksperiode der vedkommende har innrettet seg på å motta tjenesten. Ugyldighet på grunn av uriktige faktiske forhold må ikke forveksles med tilbakekreving av urettmessig tildelt stønad etter lov om sosiale tjenester i Nav § 23 og § 40 annet ledd. Tilbakekreving etter lov om sosiale tjenester i Nav § 23 og § 40 annet ledd trenger ikke lovhjemles i forvaltningsloven § 35.

- Andre mangler. Andre mangler ved vedtaket vil sjelden kunne føre til at vedtaket kan anses som ugyldig. Her vil Nav-kontoret være bundet av sitt opprinnelige vedtak i vedtaksperioden. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det kan forekomme tilfeller hvor vedtaket lider av helt åpenbare mangler hvor endring er berettiget. Forvaltningen har i tillegg en viss adgang til å rette åpenbare feil i sine vedtak, dersom hensikten ikke er å endre noe ved vedtaket, men å gi et mer korrekt uttrykk for det innholdet det er ment å skulle ha. I slike tilfeller er ikke rettingen å betrakte som omgjøring.

6.7.3 Endring følger av det opprinnelige vedtaket

Omgjøringsadgangen kan følge av vedtaket selv. Ofte er det i det første vedtaket tatt inn forbehold om at vedtaket kan omgjøres hvis behovene endrer seg, for eksempel at stønaden kan reduseres eller bortfalle på grunn av endringer i tjenestemottakers inntekter.

Dersom en endring følger av det opprinnelige vedtaket, gjelder ikke begrensningene i forvaltningsloven § 35 første, andre og tredje ledd, jf. femte ledd.

6.7.4 Ulovfestede saksbehandlingsregler om omgjøring

Omgjøringsadgangen ut fra «alminnelige forvaltningsrettslige regler» i forvaltningsloven § 35 femte ledd, bygger på uskrevne regler som har utviklet seg på bakgrunn av sedvane fra før forvaltningsloven ble vedtatt. For at et vedtak om sosiale tjenester skal kunne endres etter disse prinsippene, må Nav-kontoret vurdere hensynet til private interesser opp mot det offentliges interesser. Omgjøring etter ulovfestede saksbehandlingsregler vil kun være aktuelt der hensynene som taler for omgjøring veier vesentlig tyngre enn de som taler i mot.

6.7.5 Fylkesmannens prøving av Nav-kontorets omgjøringsvedtak

Ved klage over at Nav-kontoret har endret sitt opprinnelige vedtak til ugunst for klager, må Fylkesmannen foreta en konkret vurdering av om Nav-kontoret hadde anledning til å endre sitt opprinnelige vedtak innenfor de rammene som forvaltningsloven § 35 setter. Dette er et rettsanvendelsesspørsmål som fullt ut kan overprøves av Fylkesmannen.

Finner Fylkesmannen at Nav-kontoret ikke hadde rettslig grunnlag for å omgjøre vedtaket, må Fylkesmannen oppheve det nye vedtaket med begrunnelse i feil rettsanvendelse, og Nav-kontoret er bundet av det opprinnelige vedtaket.

Følger endringsadgangen av vedtaket selv, vil prøvingstemaet for Fylkesmannen i hovedsak være en bevis- og faktavurdering av om situasjonen er endret eller ikke, og om endring i situasjonen dekkes av forbeholdene tatt i vedtaket.

Fylkesmannen må undersøke om saksbehandlingsreglene er fulgt ved endringen, for eksempel om klageren har fått varsel om endring og anledning til å uttale seg. Nav-kontoret må ha vurdert konsekvensen endringen vil få for klager. Er ikke tjenestemottaker varslet, vil dette være en saksbehandlingsfeil som kan innebære at saken ikke er tilstrekkelig opplyst, noe som kan medføre at omgjøringsvedtaket er ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41.

Hvis Fylkesmannen finner at Nav-kontoret hadde rett til å omgjøre eget vedtak, er vedtaket det klages på i realiteten et nytt vedtak. Fylkesmannen må da vurdere det nye vedtaket som Nav-kontoret har fattet og som det klages på, på samme måte som tilsvarende vedtak i andre klagesaker. Det vil si at Nav-kontorets nye vedtak kan prøves med grunnlag i feil rettsanvendelse, feil saksbehandling, om skjønnsutøvelsen har vært åpenbart urimelig eller de ulovfestede regler om myndighetsoverskridelse.

7 Fylkesmannens vedtak – innhold og form

Fylkesmannens avgjørelse i en klagesak skal treffes i form av enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 34. Vedtaket må oppfylle kravene i forvaltningsloven kapittel IV til VI.

Forvaltningsloven § 27 bestemmer at «*Det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig*». Dette betyr at klageren og andre berørte skal få informasjon om vedtaket.

Dette kapitlet redegjør for lovkravene til den underretningen klageren og eventuelt andre berørte skal ha om Fylkesmannens vedtak. På områder hvor loven ikke gir et klart svar eller gir et handlingsrom, gir kapitlet veiledning om hvilken form og innhold vedtaket bør ha, og hvordan selve underretningen bør skje.

[Vedlegg 2](#) gir en punktvis beskrivelse av hvilke elementer som bør inngå i Fylkesmannens vedtak, basert på kravene i lovgivningen. I tillegg er noen punkter nærmere beskrevet i dette kapitlet. I pkt. 7.1 gis det føringer for hvem som skal være hovedadressat for Fylkesmannens vedtak. I forvaltningsloven § 24 er det oppstilt krav om begrunnelse. Fylkesmannens begrunnelse for vedtaket er, i tillegg til konklusjonen, den mest sentrale delen av vedtaket. Kravene til vedtakets begrunnelse og konklusjon er beskrevet nærmere i pkt. 7.2 og 7.3 nedenfor.

Råd, veiledning og lignende til Nav-kontoret hører ikke med i vedtaket. Dette skal tas med i eget brev til Nav-kontoret.

7.1 Hovedadressat og kopiadressater

Klageren, som part i saken, skal være hovedadressat for vedtaket, jf. forvaltningsloven § 27. Det gjelder både der Fylkesmannen stadfester Nav-kontorets vedtak og der Fylkesmannen endrer eller opphever et vedtak. Det er i samsvar med god forvaltningsskikk at den som har startet en klagesaksbehandling, er hovedadressat for vedtaket.

Har klager advokat eller annen fullmektig, er det i utgangspunktet fullmektigen som er hovedadressat for vedtaket, jf. forvaltningsloven § 12 tredje ledd. Det kan tenkes at klageren ikke ønsker å bruke fullmektig for gjennomgang av vedtaket, blant annet med tanke på de kostnadene som kan påløpe. Fremstår dette som uklart, bør Fylkesmannen kontakte klageren for å avklare om Fylkesmannens vedtak skal sendes direkte til ham/henne.

Fylkesmannen må i hver enkelt sak vurdere hvem som er kopiadressat for vedtaket. Hvis det er avklart med klageren at fullmektig er hovedadressat for vedtaket, er det i utgangspunktet ikke nødvendig å sende kopi til klageren selv, men dette må vurderes konkret.

Nav-kontoret skal alltid stå som kopiadressat. Hvis vedtaket krever at Nav-kontoret må følge opp avgjørelsen, må dette gå fram av oversendelsesbrevet, ellers er det tilstrekkelig kun å henvise til den vedlagte kopien av vedtaket.

7.2 Nærmere om begrunnelsen (Fylkesmannens vurdering)

7.2.1 Hvorfor er det krav om begrunnelse?

Enkeltvedtak skal begrunnes, jf. forvaltningsloven § 24. Kravet til begrunnelse i vedtaket er viktig for å sikre en forsvarlig saksbehandling. Forvaltningskomiteen uttalte i sin innstilling (1958 s. 220-221) følgende:

«Kravet om begrunnelse for vedtaket er en del av kjernen i prinsippet om forsvarlig saksbehandling slik dette er utformet i norsk rett. Den skal sikre en lovmessig og rettferdig forvaltning. Dette innebærer bl.a. at den skal være til hjelp for den vedtaket gjelder. Når han skal ta stilling til om han skal godta avgjørelsen eller om han skal søke den opphevet eller endret ved å klage til høyere administrativ myndighet eller til domstolene, er det ikke nok at han kjenner til slutningen (den dispositive del av vedtaket), han må også ha kjennskap til de faktiske omstendigheter og lovbestemmelser myndighetene har lagt til grunn. (...) Begrunnelsen skal også tjene til å overbevise, slik at vedtaket godtas som riktig og rettferdig. (...) En vesentlig side ved begrunnelsens formål er videre forholdet til forvaltningen selv; et krav om grunngeving oppfordrer til større grundighet og nøyaktighet ved sakens behandling og avgjørelse».

Begrunnelsen er særlig viktig for klageren hvis han/hun ikke fullt ut har fått medhold i klagen. En klar begrunnelse kan i noen saker gjøre det lettere for klageren å forstå og forsones seg med utfallet. Med unntak av de klagesakene hvor Fylkesmannen fatter avvisningsvedtak, er vedtakene til Fylkesmannen endelige, og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28. Begrunnelsen kan likevel gi holdepunkter for å vurdere om det kan være grunn til å be Statens helsetilsyn, som overordnet organ, om en ny vurdering av saken og/eller vurdere å få prøvd saken for Sivilombudsmannen eller for domstolene. Hvordan vedtaket er begrunnet vil kunne indikere både mangler ved måten vedtaket er blitt til på, og ved innholdet.

Begrunnelsen er også viktig for Nav-kontoret som må innrette seg etter det som Fylkesmannen har bestemt i den konkrete saken. I tillegg kan begrunnelsen i en konkret sak gi Nav-kontoret føringer for hvordan liknende saker bør behandles.

7.2.2 Kravene til innhold i begrunnelsen

Forvaltningsloven § 25 inneholder regler om hva begrunnelsen skal inneholde:

- første ledd gjelder krav til vedtakets rettslige grunnlag,
- andre ledd gjelder krav til gjengivelsen av de faktiske forhold, og
- tredje ledd gjelder krav til skjønnsutøvelsen.

Reglene om begrunnelsens innhold i § 25 må ses på som minimumsregler. Jo mer inngripende eller alvorlig avgjørelsen er for klageren, jo grundigere bør begrunnelsen være. Avgjørelsen og begrunnelsen må være skrevet på en forståelig måte for klageren.

Plikten til å begrunne går ikke så langt at det er nødvendig å redegjøre for hvorfor klagerens konkrete anførsler ikke er tatt til følge. Fylkesmannen har ikke plikt til å imøtegå alle påstandene i klagen, jf. pkt. 5.1 ovenfor.

Rettsreglene som vedtaket bygger på

I begrunnelsen skal det vises til hjemmelen (lovbestemmelse, forskrift, rundskriv osv.) for vedtaket, jf. forvaltningsloven § 25 første ledd første punktum. Det er nok å vise til den delen av lovbestemmelsen, forskriften etc. som er relevant. Videre bør begrunnelsen gjengi de ordene og formuleringene i hjemmelen som er avgjørende for det spørsmålet som behandles.

Mange av ordene og formuleringene i lovbestemmelsene har rom for tolkning. Begrunnelsen må inneholde en redegjørelse for hvordan den aktuelle lovbestemmelsen er å forstå. Fylkesmannens tolkning av lovbestemmelsen bør sammenlignes med Nav-kontorets tolkning, og med en forklaring hvis Nav-kontoret har forstått bestemmelsen feil.

Vurderingstemaet i den konkrete saken

Etter en presentasjon av hjemmelen for avgjørelsen, bør Fylkesmannen redegjøre for den eller de problemstillingen(e) vedtaket bygger på.

Eksempler på hvordan dette kan gjøres:

- «Spørsmålet i saken er om du oppfyller betingelsene for å ha rett til kvalifiseringsprogram.»
- «Spørsmålet i saken er om vilkårene som er satt for å få økonomisk stønad er lovlige.»
- «Spørsmålet i saken er om du kan sørge for ditt livsopphold».

De faktiske forholdene som vedtaket bygger på

Fylkesmannen må gjøre rede for resultatet av selve bevisvurderingen. Vedtaket skal kun bygge på de opplysningene som er gjengitt eller som det er henvist til i fremstillingen. De faktiske forholdene som er lagt til grunn, må fremstilles så fullstendig at det er mulig for klageren å forstå at lovens betingelser for å treffe det aktuelle vedtaket er til stede. For eksempel må de individuelle behovene til klageren og alle som omfattes av tjenesten, være slik beskrevet at det klart går frem hva som har vært avgjørende for konklusjonen. Det må være mulig å lese av vedtaket om tjenesten som er innvilget er forsvarlig.

De faktiske forholdene vil i mange saker være kjent for klageren på forhånd. Men et vedtak bygger alltid på et bestemt utvalg og en bestemt vektlegging av de faktiske forholdene som er kjent. Det er dette utvalget og denne vektleggingen som er avgjørende for om det konkrete tilfelle omfattes av en lovbestemmelse. Klageren må få forklart gjennom vedtaket hva det er i hans/hennes konkrete situasjon som gjør at Fylkesmannen kommer frem til konklusjonen i vedtaket. Det er derfor viktig at Fylkesmannen gjør rede for de faktiske forholdene avgjørelsen bygger på, selv om fakta er opplyst av klager selv eller på annen måte er kjent for ham/henne. Fylkesmannen kan også informere om hvilke anførsler fra klageren som ikke ble sett på som relevante eller avgjørende for saken.

Fylkesmannen bør så sammenholde sin forståelse og vektlegging av de faktiske forholdene med hvordan Nav-kontoret har forstått og vektlagt faktum, og eventuelt kommentere om Nav-kontoret har tatt feil. Klageren vil da lettere kunne forstå bakgrunnen for Fylkesmannens konklusjon i vedtaket.

Utøvelsen av skjønn skal begrunnes

Etter ordlyden i forvaltningsloven § 25 tredje ledd er det ingen plikt til å redegjøre for selve skjønnsutøvelsen, men de hovedhensyn som har vært avgjørende for skjønn bør nevnes. Hvis det er gitt retningslinjer for bruken av skjønn, er det nok at man viser til disse der de er brukt. Som nevnt ovenfor, skal begrunnelsen for vedtaket også vise at forholdet er riktig vurdert og ikke bærer preg av vilkårlighet eller at det er tatt utenforliggende hensyn. Det er derfor viktig å være konkret i beskrivelsen av hvilke hensyn og argumenter man har lagt vekt på ved skjønnsutøvelsen, og hvordan de ulike hensynene er vektet opp mot hverandre.

Presisering av eventuelle feil i Nav-kontorets vedtak

Ut fra det som har vært tema for Fylkesmannens prøving i den konkrete saken, skal det avslutningsvis redegjøres for og oppsummeres hvilke eventuelle feil som er funnet i Nav-kontorets vedtak, og hva det er som har sviktet. I de sakene som blir realitetsbehandlet kan feilen være, som beskrevet ovenfor i pkt. 5.2:

- feil rettsanvendelse
- uriktig faktum
- feil ved saksbehandlingen
- feil ved skjønnsutøvelsen
- en kombinasjon av disse

7.3 Nærmere om Fylkesmannens vedtak (konklusjon)

Vedtaket må følge som en naturlig og logisk konsekvens av Fylkesmannens begrunnelse, slik at det er klart samsvar mellom begrunnelsen og konklusjonen. Konklusjonen skal utformes kortfattet, utvetydig og lett forståelig for klager, med henvisning til hjemmel for vedtaket.

Etter selve vedtaket bør det gis en nærmere orientering om hva konklusjonen faktisk innebærer. Har for eksempel Fylkesmannen opphevet Nav-kontorets vedtak, må Fylkesmannen orientere om at Nav-kontoret skal foretar en ny vurdering. I tillegg må Fylkesmannen gi en forklaring på hva som skal vurderes på nytt.

Oppsummering for utforming av vedtak:

- Vis til klagen; husk at det skal svares på de spørsmål klagen reiser
- Redegjør for klagetema
- Vis til hvilke rettsregler avgjørelsen bygger på
- Fylkesmannens vurderingstema
 - I vurderingen har vi lagt vekt på følgende forhold...
 - Utslagsgivende for resultatet er...
- Konklusjon, for eksempel: «*Nav-kontorets vedtak endres. N.N. gis rett til individuell plan.*»

8 Vedlegg

8.1 Sjekkliste ved mottak av klage

Vedlegg til Veileder i behandling av klagesaker etter lov om sosiale tjenester i Nav. Internserien 5/2013. Statens helsetilsyn, april 2013.

Henvisninger til de korresponderende punktene i veilederen, samt henvisninger til lovhjemler i lov om sosiale tjenester i Nav og forvaltningsloven (fvl), står i kursiv.

1. Hva som må avklares umiddelbart:

1. om klagen gjelder enkeltvedtak om tjenester etter lov om sosiale tjenester i Nav
(*veilederen pkt. 1.1, lov om sosiale tjenester i Nav § 41 annet ledd*)
 - i. Dersom klagen IKKE gjelder enkeltvedtak etter s lov om sosiale tjenester i Nav: få saken på rett spor.
(*veilederen pkt.1.2*)
2. om Fylkesmannen er rette myndighet
(*veilederen kap. 2*)
 - i. Skal klagen oversendes et annet fylkesmannsembete?
(*veilederen pkt. 2.1*)
 - ii. Har klagen vært vurdert av Nav-kontoret?
(*veilederen pkt. 2.2*)
3. om de formelle betingelsene for å behandle klagen er til stede
(*veilederen kap. 3*)
 - i. klageren må være klageberettiget
(*veilederen pkt. 3.2, fvl § 28 første ledd om part, fvl § 12 første ledd om bruk av fullmektig, lov om sosiale tjenester i Nav § 2 om virkeområde*)
 - ii. klagen må oppfylle form- og innholdsmessige krav
(*veilederen pkt. 3.3, fvl § 32*)
 - iii. klagen må være fremmet innen klagefristen
(*veilederen pkt. 3.4, fvl §§ 29 og 31*)
 - iv. er eventuelle feil eller mangler forsøkt rettet?
(*veilederen pkt. 3.5, fvl § 32 tredje ledd*)
4. om klagen er av en slik art at det må iverksettes umiddelbare tiltak
(*veilederen kap. 4*)
 - i. krever saken prioritering, ev. en avgjørelse innen 1-3 dager? Følg kontorets rutine for hastesaker
(*veilederen pkt. 4.1, fvl § 11a*)
 - ii. bør det vurderes å utsette iverksettelsen av Nav-kontorets vedtak? (*veilederen pkt. 4.2, fvl § 42*)

2. Gjennomgang av klagen

1. Undersøk om saken er tilstrekkelig opplyst eller må det hentes inn mer faktaopplysninger.
(veilederen pkt. 5.3 og 5.4, fvl §§ 33 femte ledd og 34 annet ledd)
 - i. Er situasjonen til alle som omfattes av vedtaket, for eksempel barn og unge, belyst?
 - ii. Beskrives både den økonomiske, sosiale og helsemessige situasjonen gjennom saksdokumentene?
Bør det innhentes opplysninger fra andre instanser, for eksempel fastlege, oppfølgingstjenesten i kommunen, dokumentasjon for utgifter? NB: husk at innhenting av opplysninger fra tredjepart krever samtykke fra klageren.
(fvl § 13, jf. § 13a nr. 1)
 - iii. Foreligger det en arbeidsevnevurdering som kan ha betydning for saken? Egen vurdering?
 - iv. Er opplysningene og påstandene til klageren og Nav-kontoret tilstrekkelig dokumentert?
 - v. Er alle relevante notater etter kartleggingssamtaler vedlagt? For eksempel kan det være gjort kartlegginger som er dokumentert i Arena, som ikke er lagt ved saken.
2. Dersom det skal innhentes flere opplysninger, ta stilling til hvordan opplysningene skal innhentes. Opplys om hjemmel og tidsfrist for levering av informasjon ved innhenting.
(veilederen pkt. 5.4.2, fvl § 33 femte ledd)
 - i. Skal Fylkesmannen innhente selv eller skal Nav-kontoret sørge for innhenting?
 - ii. Bør det etterspørres mer dokumentasjon fra klager selv?
3. Send forvaltningsmelding hvis behandlingstiden forventes å overskride en måned.
(fvl § 11a annet og tredje ledd)

3. Følg opp saken for å sikre forsvarlig saksbehandlingstid

1. Purr på dokumentasjon umiddelbart dersom den ikke kommer innen fristen.
(veilederen pkt. 5.4.2, fvl § 11a første ledd)
2. Ivareta kravet til forsvarlig saksbehandlingstid ut fra:
 - i. sakens art
 - ii. den samlede saksbehandlingstiden hos Nav-kontoret og Fylkesmannen
 - iii. at 90 prosent av sakene skal være behandlet innen tre måneder
3. Husk klagerens rett til innsyn og til å uttale seg.
(veilederen pkt. 5.4.3, lov om sosiale tjenester i Nav §§ 42 og 43, fvl § 18)

8.2 Oppbygging av Fylkesmannens vedtak

Elementer som bør inngå i Fylkesmannens vedtak

Vedlegg til Veileder i behandling av klagesaker etter lov om sosiale tjenester i Nav. Internserien 5/2013. Statens helsetilsyn, april 2013.

Henvisninger til de korresponderende punktene i veilederen, samt henvisninger til lovhjemler i lov om sosiale tjenester i Nav, forvaltningsloven (fvl) og offentlighetsloven (offl), står i kursiv.

- **Adressat og kopiadressater**

Klager eller klagers fullmektig er hovedadressat. Nav-kontoret, klager dersom han/hun bruker fullmektig, og ev. andre er kopiadressat.
(veilederen pkt. 7.1, fvl §§ 27 og 12 tredje ledd)

- **Lovhjemmelen for å unnta saken fra innsyn**

Hjemmelen for å unnta klagesaken fra innsyn må oppgis.
(offl §§ 12 og 13, jf. fvl § 13 første ledd nr. 1)

- **Overskrift**

Vedtaket bør ha en kort og presis overskrift, som gir mening for klageren. Overskriften trenger bare å gjengi klagetemaet. Det er ikke nødvendig å ta med hvilke lovbestemmelsen klagen er behandlet etter eller lovbestemmelsen for Fylkesmannens myndighet i klagesaker.

Eksempler:

- ”Klage på avslag på stønad til livsopphold”
- ”Avgjørelse i klagesak om midlertidig botilbud”
- ”Avgjørelse av klage på avslag på kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad.”

- **Identifisering av den aktuelle klagesaken**

Innledningsvis bør det vises til den aktuelle klagen på vedtaket, med klagers navn og eventuelt fullmektig, klagetema og Nav-kontoret som har fattet avgjørelsen.

- **Fylkesmannens kompetanse**

Hjemmelen for Fylkesmannens kompetanse til å behandle klagesaken bør oppgis og kort redegjøres for.
(lov om sosiale tjenester i Nav § 47 og fvl § 34)

- **Fylkesmannens vedtak**

Resultatet av Fylkesmannens klagesaksbehandling bør fremkomme tidlig i vedtaket.

Eksempel:

- ”Fylkesmannen stadfester Nav-kontorets vedtak om avslag på økonomisk stønad. Du har med dette ikke fått medhold i din klage.”

- **Saksgang – oversikt over saksdokumentene**

Det bør redegjøres kort for saksgangen og hvilke dokumenter saksbehandlingen bygger på, bl.a.

- søknad med dokumentasjon

- innhentet dokumentasjon under saksbehandlingen
 - Nav-kontorets vedtak
 - selve klagen
 - Nav-kontorets vurdering av klagen
 - ev. innhentet tilleggsdokumentasjon i forbindelse med klagebehandling. Dette bør framkomme, også når denne ikke har virket avgjørende på resultatet.
- **Et kort sammendrag av klagesaken og hva det klages på**

Det bør tidlig gis et kort sammendrag av klagesaken, med en presentasjon av tjenestemottakerens situasjon. Det som det klages over skal formuleres klart, for eksempel at tjenestemottakeren mener at han har krav på stønad til livsopphold eller at kvalifiseringsprogrammet er avsluttet på feil grunnlag. Det bør videre gis en beskrivelse av saksforholdet med anførselene fra tjenestemottakeren og Nav-kontoret.
 - **Fylkesmannens begrunnelse**

Fylkesmannens begrunnelse er, i tillegg til konklusjonen, den mest sentrale delen av vedtaket.
(veilederen pkt. 7.2, fvl §§ 24 og 25)

Kravene til innhold i begrunnelsen kan oppsummeres i følgende punkter:

 - rettsreglene som vedtaket bygger på
 - hva som er vurderingstemaet i den konkrete saken
 - de faktiske forholdene som vedtaket bygger på
 - begrunnelse for utøving av skjønnet
 - presisering av eventuelle feil i Nav-kontorets vedtak
 - **Konklusjonen (vedtaket)**

Vedtaket må følge som en naturlig og logisk konsekvens av drøftelsen/ begrunnelsen, slik at det er klart samsvar mellom begrunnelsen og konklusjonen. Konklusjonen skal være kortfattet, utvetydig og lett forståelig for klageren, med henvisning til hjemmel for vedtaket.
(veilederen pkt. 7.3)

Eksempel 1:
Fylkesmannens vedtak:
Nav-kontorets vedtak stadfestes.

Eksempel 2:
Fylkesmannens vedtak:
Klagen avvises.

Eksempel 3:
Fylkesmannens vedtak:
Nav-kontorets vedtak endres. N. N. gis rett til livsopphold fra søknadsdato.

Eksempel 4:
Fylkesmannens vedtak:
Nav-kontores vedtak oppheves og sendes tilbake til kontoret for ny behandling.

- **Forklaring for tjenestemottakeren**

Etter selve konklusjonen bør det gis en nærmere orientering om hva vedtaket faktisk innebærer, f.eks. i siste tilfellet at vedtaket betyr at Nav-kontoret skal foretar en ny vurdering og en forklaring på hva som skal vurderes på nytt.

- **Orientering om**

- **at Fylkesmannens vedtak er endelig og ikke kan påklages**

(fvl § 28 tredje ledd første punktum)

Fylkesmannens vedtak om avvisning kan påklages til Arbeids- og velferdsdirektoratet (fvl § 28 tredje ledd)

- **adgangen til innsyn i sakens dokumenter**

(fvl § 18)

- **adgangen til å få dekket eventuelle saksomkostninger**

Har klageren hatt utgifter i forbindelse med klagen og får medhold, må han/hun få orientering om adgangen til å få dekket eventuelle saksomkostninger. Typisk er utgifter til advokat. Der Fylkesmannen behandler søknad om saksomkostnader som første instans, er Arbeids- og velferdsdirektoratet klageinstans.

(fvl § 36)

- **Underskrift/parafering**

Vedtaket underskrives av en med vedtakskompetanse og saksbehandler. Elektronisk godkjenning likestilles med underskrift.

- **Vedlegg**

Følger det vedlegg med Fylkesmannens vedtak, må dette fremkomme i vedtaket.