

## Helseklages behandlingstid på nærmere tre år i en sak om ansvar for pasientskade og i pasientskadesaker generelt

4.5.2020 (2020/9)

Saken gjelder Helseklages behandlingstid for klage over Norsk pasientskadeerstatnings avslag på pasientskadeerstatning. Helseklage mottok klagen i november 2017, og den er ennå ikke ferdigbehandlet. Det er opplyst at saken forventes ferdigbehandlet i løpet av juli 2020.

Sakens behandlingstid på totalt 33 måneder hittil er utvilsomt altfor lang og i strid med kravet i forvaltningsloven § 11a. Behandlingstiden er lengre enn gjennomsnittlig, men ikke uvanlig for behandlingstidene i saker om ansvarsgrunnlag for pasientskader, og også de generelle behandlingstidene er derfor uakseptable.

Helseklage har siden flyttingen av Pasientskadenemndas sekretariat til Bergen ble påbegynt for fire år siden hatt svært lange behandlingstider i pasientskadesaker.

Behandlingstidene er uakseptable og har vært det over flere år. Situasjonen blir stadig mer kritikkverdig etter hvert som tiden går uten at de nærmer seg et nivå som overholder de lovbestemte kravene i forvaltningsloven. Ombudsmannen vil fortsette å følge med på behandlingstidene hos Helseklage.

Uttalelsen er oversendt Helse- og omsorgsdepartementet, som bes vurdere mulige tiltak for å bøte på situasjonen.

## Sakens bakgrunn

Norsk pasientskadeerstatning (NPE) mottok 29. juni 2016 søknad om pasientskadeerstatning fra A, heretter kalt klageren. De fattet vedtak om avslag på kravet om erstatning 12. juli 2017. Vedtaket ble påklaget 1. august 2017. Den 27. november 2017 opprettholdt NPE avslaget og oversendte det til Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage).

I brev 28. november 2017 informerte Helseklage klageren om at de hadde mottatt saken, og at gjennomsnittlig behandlingstid for tiden var rundt 17 måneder. 10. mai 2019 opplyste de at saken var forsinket og at målsettingen var å behandle den innen november 2019. I ny melding om forsinkelse den 14. november 2019 opplyste Helseklage at behandlingstiden ville bli forlenget med ytterligere åtte måneder. Den 3. februar 2020 ble klageren orientert om at saken var fordelt til saksbehandler.

Advokat Bjarte Grønlien klaget 19. desember 2019 til ombudsmannen over behandlingstiden i saken. I klagen ble det anført at behandlingen av saken hadde tatt urimelig og uforsvarlig lang tid. Hvis klagen blir avgjort i juli 2020, vil behandlingstiden fra innlevert klage bli på nærmere tre år. Det ble anført at slik behandlingstid svekker den generelle tilliten til vårt forvaltningsapparat, spesielt tilliten til fungerende klageapparat i helsesaker.

## Våre undersøkelser

Etter å ha gjennomgått klagen besluttet vi å foreta nærmere undersøkelser av behandlingstiden i klagerens sak om pasientskadeerstatning og av behandlingstidene generelt i pasientskadesaker om erstatningsgrunnlag. Behandlingstider i saker om utmåling av erstatning var nylig tatt opp med Helseklage i ombudsmannens nå avsluttede sak 2019/4658.

I brev til Helseklage spurte vi om status i klagerens sak og om når den kunne forventes ferdigbehandlet. Hva var årsaken til den lange behandlingstiden og hvilke saksbehandlingsskritt hadde blitt foretatt så langt? Vi stilte også spørsmål om hvilke behandlingstider Helseklage har generelt i ansvarssaker.

I svaret redegjorde Helseklage for fremdriften i saken og orienterte om at de forventet å ferdigstille den innen juli 2020. De opplyste at etableringen av Helseklage i Bergen i 2016 og omstillingen knyttet til den gradvise flyttingen som først ble fullført i desember 2019, hadde medført økte restanser. De hadde igangsatt flere prosjekter for å bygge ned restansene, og saksavviklingen på pasientskadeområdet for perioden november 2018-november 2019 hadde økt med 28 %.

Helseklage opplyste at de ved inngangen til 2019 hadde 700 saker som var eldre enn to år, mens restanseprosjektene hadde ferdigbehandlet nærmere 600 av de eldste sakene, slik at de da hadde ca. 100 saker igjen som var innkommet i 2016. Antall saker eldre enn to år hadde økt til 800. Ved en manuell telling, fant de 327 saker som var eldre enn klagerens sak.

Videre orienterte Helseklage om at de i utgangspunktet ikke skiller mellom ansvarssaker og utmålingssaker, men at utmålingssakene har særtrekk som gjør at de i snitt tar lengre tid å

utrede og saksbehandle enn en ansvarssak. En ansvarssak tar i gjennomsnitt tre måneder kortere tid å saksbehandle. Gjennomsnittlig behandlingstid for alle sakene som ble avsluttet i 2019 var 22 måneder, mens gjennomsnittsalderen i saksbeholdningen var 15 måneder.

Helseklage opplyste at de i utgangspunktet prioriterer den eldste saken først. Unntak kan blant annet gjøres der klageren har en alvorlig diagnose, er et barn eller der NPE har brukt uforholdsmessig lang tid på saken. Disse unntaksmulighetene praktiseres restriktivt. I tillegg «sorteres» enkelte saker «ut fra effektivitets- opplæringshensyn».

For saker som kommer inn nå, forventer Helseklage en behandlingstid på 20 måneder for nye saker generelt og 17-18 måneder for ansvarssaker spesielt. Rekrutteringsprosesser i 2019 og 2020 forventes å bidra til å få ned restansene.

I en merknad til redegjørelsen fra Helseklage skriver Advokat Grønlien at en behandlingstid med saksbehandler på seks måneder isolert sett er akseptabelt, og at det er tiden som medgår før tildeling av saksbehandler som er problemet. Han bemerket også at heller ikke nåværende forventede behandlingstider på 17-18 måneder i nyankomne saker er tilstrekkelig raskt.

## Ombudsmannens syn på saken

### 1. Rettslig grunnlag

Det følger av forvaltningsloven § 11a første ledd at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Ombudsmannen har tidligere lagt til grunn at bestemmelsen stiller krav både til behandlingstiden og hva som er akseptable årsaker til opphold i saksbehandlingen. Vilkåret «uten ugrunnet opphold» er skjønnsmessig, og det nærmere innholdet vil kunne variere etter blant annet sakens art og omfang, samt tilgjengelige ressurser. De øvrige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, blant annet kravet til forsvarlig opplysning av saken i § 17 første ledd, vil kunne begrunne en lengre behandlingstid i kompliserte og prinsipielle saker.

### 2. Behandlingstiden i den aktuelle saken

Den totale behandlingstiden for klagen i den aktuelle saken har hittil vært på totalt 33 måneder og er varslet ferdigstilt innen om lag to måneder fra nå. Helseklage har hatt saken til behandling i 29 måneder. Saksbehandler ble først tildelt etter ca. 30 måneder.

For at en behandlingstid i en klagesak på mer enn 33 måneder skal kunne aksepteres, kreves en særskilt begrunnelse for tidsbruken. Den lange behandlingstiden her er i hovedsak forårsaket av at saken har blitt liggende lenge ubehandlet som følge av store restanser og høyt arbeidspress. Situasjonen har oppstått som følge av en krevende omorganisering og flytting til Bergen, som har gitt gir lange behandlingstider i både utmålings- og ansvarssaker. Forsinkelser på grunn av stort arbeidspress kan være en saklig grunn for forlenget saksbehandlingstid, men behandlingstiden i denne saken så lang at den uansett er klart utenfor det som kan aksepteres. Behandlingstiden er et klart brudd på kravet i forvaltningsloven § 11a.

### **3. Den generelle behandlingstiden i saker om erstatningsutmåling og i andre pasientskadesaker**

Siden opprettelsen av Helseklage i januar 2016 har ombudsmannen uttalt seg flere ganger om behandlingstiden i klagesaker om pasientskadeerstatning, sist uttalelse 2. mars 2020 (SOM-2019-4658). Der uttalte ombudsmannen at en behandlingstid på 49 måneder i en sak om erstatningsutmåling utvilsomt var altfor lang og i strid med kravet i forvaltningsloven § 11a første ledd. I den uttalelsen redegjør ombudsmannen også for de tidligere uttalelsene om lange behandlingstider hos Helseklages i pasientskadesaker (2016/147, 2017/1470 og 2018/3391) og påpeker at behandlingstidene har vært på et uakseptabelt nivå over flere år.

I denne ombudsmannssaken opplyser Helseklage at den gjennomsnittlige behandlingstiden for alle saker var på 22 måneder i 2019. I de fleste saker er vil også dette være en altfor lang behandlingstid. Mange saker tar dessuten betydelig lengre tid enn gjennomsnittet, da Helseklage hadde totalt 129 saker som var eldre enn 35 måneder per 1. desember 2019.

Denne saken viser at det også er saker om ansvarsgrunnlag blant de eldste sakene. De tidligere sakene ombudsmannen har uttalt seg om har vært saker om erstatningsutmåling, hvor klager normalt vil ha fått utbetalt den erstatningen som ble beregnet av førsteinstans. Helseklage har i tidligere ombudsmannssaker opplyst at saker om utmåling har vært prioritert noe lavere fordi det alt er utbetalt erstatning, og ombudsmannen har ikke har merknader til dette. Nå opplyser Helseklage at de i utgangspunktet ikke skiller mellom sakstypene, men at det er særegne forhold ved utmålingssaker som gjør at de i snitt tar lengre tid.

Som påpekt i uttalelsen i sak 2019/4658, kan en midlertidig opphoping av saker i forbindelse med en omorganisering etter forholdene aksepteres, men det må iverksettes tilstrekkelige tiltak for å avhjelpe situasjonen. Det er positivt at Helseklage har satt inn tiltak for å få ned behandlingstidene, men de har ikke vært tilstrekkelige, og behandlingstidene har nå vært på et uakseptabelt nivå over flere år. Etter ombudsmannens syn blir behandlingstidene enda mer kritikkverdige etter hvert som tiden går uten at de nærmer seg de lovbestemte kravene i forvaltningsloven § 11a. På bakgrunn av den vedvarende situasjonen oversendes denne uttalelsen også til Helse- og omsorgsdepartementet, som må vurdere mulige tiltak for å bøte på situasjonen.

## **Konklusjon**

Sakens behandlingstid på totalt 33 måneder hittil er utvilsomt altfor lang og i strid med kravet i forvaltningsloven § 11a. Behandlingstiden er lengre enn gjennomsnittlig, men ikke uvanlig for behandlingstidene i saker om ansvarsgrunnlag for pasientskader, og også de generelle behandlingstidene er derfor uakseptable.

Helseklage har siden flyttingen av Pasientskadenemndas sekretariat til Bergen ble påbegynt for fire år siden hatt svært lange behandlingstider i pasientskadesaker. Behandlingstidene er uakseptable og har vært det over flere år. Situasjonen blir stadig mer kritikkverdig etter hvert som tiden går uten at de nærmer seg et nivå som overholder de lovbestemte kravene i

forvaltningsloven. Ombudsmannen vil fortsette å følge med på behandlingstidene hos Helseklage.

Uttalelsen er oversendt Helse- og omsorgsdepartementet, som bes vurdere mulige tiltak for å bøte på situasjonen.

4.5.2020 (2020/9)