

Lang behandlingstid og manglende orienteringer underveis i en sak om rettighetsklage og anmodning om tilsyn etter pasient- og brukerrettighetsloven

14.4.2023 (2023/385)

Saken gjelder Statsforvalterens behandlingstid og oppfølging av en klage over manglende oppfyllelse av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a andre ledd og en tilsynsanmodning etter pasient- og brukerrettighetsloven § 7-4.

Sivilombudet er kommet til at en behandlingstid på nærmere to år i rettighetsklagesaken og godt over et år i tilsynssaken er i strid med forvaltningsloven § 11 a første ledd om at en sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold.

Statsforvalteren har ikke gitt foreløpig svar i tilsynssaken og rettighetsklagesaken i tråd med forvaltningsloven § 11 a, henholdsvis andre og tredje ledd. Statsforvalteren har heller ikke holdt klagerens fullmektig orientert om saksgangen underveis i tråd med kravene til god forvaltningsskikk.

Sakens bakgrunn

- 1) A (heretter klageren) er søster til B og C. Klagerens søsken er henholdsvis 73 og 76 år gamle, og bor sammen i en leid bolig i X kommune. Både B og C har en utviklingshemning, og mottar praktisk bistand og hjemmetjenester fra kommunen. Klageren er oppnevnt verge for B. For C er det oppnevnt en annen fast verge.
- 2) Klageren sendte 6. april 2021 en bekymringsmelding til kommunen på vegne av sine to søsken. I bekymringsmeldingen ga klageren uttrykk for at kommunens tjenester til B og C ikke var forsvarlige og verdige. Bekymringsmeldingen ble sendt i kopi til Statsforvalteren i Nordland.
- 3) Kommunens vedtak om tjenester til B ble påklaget 15. april 2021 av Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) på vegne av klageren. Kommunen oversendte klagesaken til Statsforvalteren 27. august 2021. I Statsforvalterens foreløpige svar til NFU 4. januar 2022 og etterfølgende forsinkelsesmeldinger 7. april og 20. september 2022 ble det vist til stor saksmengde som årsak til at behandlingen av klagesaken var forsinket.
- 4) Parallelt med klagen i Bs sak, anmodet NFU på vegne av klageren 9. juli 2021 om at Statsforvalteren «vurderer om X kommune oppfyller sine forpliktelser til å sikre nødvendige og forsvarlige tjenester til C». NFU etterlyste svar fra Statsforvalteren 19. oktober 2021, og sendte samtidig supplerende opplysninger som kunne tyde på en forverring av situasjonen til klagerens bror. Statsforvalteren oversendte saken 26. oktober 2021 til kommunen som en rettighetsklagesak etter pasient- og brukerrettighetsloven § 7-2, jf. § 2-1 a. Kommunen avviste klagen 7. desember 2021 på grunn av manglende klagerett for nærmeste pårørende, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 7-2 første og sjette ledd.
- 5) NFU sendte deretter en ny anmodning til Statsforvalteren 21. januar 2022 om tilsyn med tjenestetilbudet til C, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 7-4 første ledd andre punktum. Statsforvalteren besluttet å følge opp tilsynsanmodningen ved å be kommunen om en redegjørelse i brev 22. mars 2022. Redegjørelsen fra kommunen ble etterlyst av Statsforvalteren flere ganger, sist 13. desember 2022 forut for klagen hit.

- 5) NFU har på vegne av klageren brakt Statsforvalterens behandlingstid i rettighetsklagesaken til B og tilsynssaken til C inn for ombudet 5. januar 2023.

Våre undersøkelser

- 7) Vi fant grunn til å undersøke behandlingstiden i de to sakene nærmere. I brev 7. februar 2023 spurte vi om Statsforvalterens saksbehandlingstid var i samsvar med forvaltningsloven § 11 a første ledd og kravet til behandling uten ugrunnet opphold. Statsforvalteren ble bedt om å redegjøre for årsaken(e) til at sakene ikke var ferdigbehandlet på tidspunktet for ombudets undersøkelse.
- 3) Videre spurte vi om hva som er gjennomsnittlig behandlingstid for henholdsvis klager på manglende oppfyllelse av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a andre ledd og saker etter § 7-4. Vi spurte også om hvilken prioritet klagesaker etter § 2-1 a andre ledd har, og hvilken prioritet denne konkrete klagesaken hadde hatt.
- 3) Statsforvalteren ble videre bedt om å gi sitt syn på om det var gitt et foreløpig svar i tråd med forvaltningsloven § 11 a andre og tredje ledd, og om Statsforvalteren hadde holdt klageren orientert under sakens gang i tråd med krav til god forvaltningsskikk. Til sist spurte vi når rettighetsklagesaken og tilsynssaken kunne forventes å være ferdigbehandlet.
- 10) Statsforvalteren svarte 28. februar 2023, og beklaget sterkt den lange behandlingstiden i begge sakene samt den ulempe dette hadde medført for klageren og hennes søsken. Statsforvalteren erkjente at den lange behandlingstiden var et brudd på forvaltningsloven § 11 a første ledd og Statsforvalterens interne rutiner for saksbehandlingen.
- 11) Om behandlingstiden i rettighetsklagesaken forklarte Statsforvalteren at forsinkelsen skyldtes store restanser og manglende tilgjengelige ressurser, blant annet med bakgrunn i prioriteringer knyttet til håndtering av koronapandemien. Samtidig tilkjennega Statsforvalteren at det ikke forelå omstendigheter som begrunnet en så lang behandlingstid som i saken her. Det ble videre opplyst at Statsforvalteren har som mål at rettighetsklager skal behandles innen tre måneder. I 2022 ble 79

prosent av sakene behandlet innen tre måneder. Statsforvalteren understreket at rettighetsklagene har høy prioritet ved at de behandles foran for eksempel tilsynssaker. En endelig avgjørelse i rettighetsklagesaken var forventet innen utgangen av mars 2023.

- 12) Om behandlingstiden i tilsynssaken viste Statsforvalteren til manglende redegjørelse fra kommunen til tross for gjentatte purringer fra Statsforvalteren. Det ble opplyst at gjennomsnittlig behandlingstid for avgjorte saker etter pasient- og brukerrettighetsloven § 7-4 i 2022 var 3,5 måneder. Behandlingstid på restansene ved utgangen av året var 6,7 måneder. Statsforvalteren vil vurdere tiltak for å få fortgang i behandlingen av tilsynsanmodningen i saken her. Endelige avklaringer var forventet å foreligge innen utgangen av mars 2023.
- 13) Statsforvalteren erkjente også at klageren og NFU ikke hadde mottatt et foreløpig svar i tilsynssaken, og at de i begge sakene ikke var holdt tilstrekkelig orientert om når endelig avgjørelse kunne ventes og hva som var grunnen til at avgjørelsen uteble. På denne bakgrunn vil Statsforvalteren gjennomgå egne rutiner på området for å sikre at parter i framtidige saker mottar informasjon under sakens gang i tråd med god forvaltningsskikk.
- 14) NFU har fått Statsforvalterens redegjørelse til uttalelse, men hadde ingen merknader.
- 15) I etterkant av våre undersøkelser har NFU informert om at rettighetsklagesaken og tilsynssaken ikke er blitt ferdigbehandlet innen de frister som Statsforvalteren har opplyst i redegjørelsen til ombudet, dvs. innen utgangen av mars 2023. NFU har heller ikke mottatt en orientering om forsinkelse.

Sivilombudets syn på saken

1. Rettslige utgangspunkter

- 16) Spørsmålet i saken er om Statsforvalterens behandlingstid i henholdsvis rettighetsklagesaken og tilsynssaken har vært i overensstemmelse med forvaltningsloven § 11 a første ledd og kravet om at en sak skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». Videre er det et spørsmål om Statsforvalteren har holdt NFU på vegne av klageren tilstrekkelig orientert om saksgangen underveis i tråd med forvaltningsloven § 11 a andre og tredje ledd og normer for god forvaltningsskikk.
- 17) Forvaltningslovens generelle saksbehandlingsregler i kapittel II og III gjelder uavhengig av om Statsforvalteren treffer enkeltvedtak eller ikke, jf. forvaltningsloven § 1. For klagebehandling av enkeltvedtak om pasient- og brukerrettigheter gjelder forvaltningslovens regler om klage så langt de passer, med de særlige bestemmelser som er gitt i pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 7, jf. § 7-7. Bestemmelsene i pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 7 som gjelder rettighetsklager, kommer imidlertid ikke til anvendelse i tilsynssaker, jf. § 7-4 a sjette ledd. I samme bestemmelse er det gitt egne saksbehandlingsregler for tilsynssaker.
- 18) Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at «[f]orvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Bestemmelsen gjelder forvaltningens saksbehandling i sin alminnelighet, og er ikke begrenset til saker om enkeltvedtak. Bestemmelsen gjelder derfor både for rettighetsklagesaker og tilsynssaker etter pasient- og brukerrettighetsloven, se ombudets uttalelse 18. november 2019 (SOM-2018-1950) punkt 1.2.
- 19) Innholdet i forvaltningsloven § 11 a første ledd har i tidligere ombudssaker – se for eksempel SOM-2016-1377 – vært presisert slik:

«Bestemmelsen stiller krav til både saksbehandlingstiden 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 saksområde og sakstype. De øvrige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, blant annet kravet til en forsvarlig opplysning av saken i forvaltningsloven § 17 første ledd, vil kunne begrunne en lengre behandlingstid i kompliserte og prinsipielle saker enn i enklere saker.»

- 20) Det følger videre av forvaltningsloven § 11 a andre ledd at dersom det ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal forvaltningen snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det redegjøres for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig oppgi når svar kan ventes. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av én måned, jf. tredje ledd.
- 21) Ombudet har ved flere anledninger lagt til grunn – som god forvaltningsskikk – at skriftlige henvendelser under sakens gang skal besvares innen rimelig tid, se for eksempel SOM-2019-4150 punkt 2. Plikten til å sende foreløpige svar gjelder derfor ikke bare når forvaltningen mottar en ny sak. Også henvendelser i saker som er under behandling, skal besvares innen rimelig tid. I samme uttalelse påpekte ombudet at god forvaltningsskikk tilsier at forvaltningen også orienterer partene dersom fristene i de foreløpige svarene ikke kan overholdes, og at det opplyses om årsaken til at en sak er forsinket og når saken kan forventes å være ferdigbehandlet.

2. Statsforvalterens saksbehandlingstid

- 22) Statsforvalteren har i svaret til ombudet erkjent og beklaget at behandlingstiden i både rettighetsklagesaken og tilsynssaken har vært for lang. Årsaken til forsinkelsene oppgis å være henholdsvis manglende kapasitet hos Statsforvalteren og manglende oppfølging i kommunen.
- 23) Det er videre vist til at koronapandemien har hatt konsekvenser for Statsforvalterens saksavvikling. Men som Statsforvalteren selv har gitt uttrykk for, gir ikke dette en tilstrekkelig begrunnelse for at behandlingstiden i rettighetsklagesaken har vært om lag to år. Etter ombudets syn er to års behandlingstid i denne typen saker klart i strid med forvaltningsloven § 11 a første ledd. Ombudet viser til at den enkelte har rettskrav på nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen, og at slike tjenester må antas å være av stor velferdsmessig betydning for mottakeren. I saken her legger ombudet også vekt på at klagerens søsken har en utviklingshemning og er i 70-årene. Mennesker med utviklingshemning er i utgangspunktet en sårbar gruppe, og kan ha behov for omfattende helse- og omsorgstjenester. Det er derfor viktig at

Statsforvalteren sikrer en forsvarlig framdrift i behandlingen av klager over manglende oppfyllelse av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a andre ledd.

- 24) Ombudet er klar over at tilsynssaker etter sin art og kompleksitet vil kunne begrunne en lengre behandlingstid enn rettighetsklagesaker, blant annet på grunn av behov for medvirkning fra kommunen som i foreliggende tilfelle. Samtidig bemerker ombudet at det er Statsforvalterens ansvar å sørge for at behandlingen av en tilsynsanmodning får en forsvarlig fremdrift, og at den samlede saksbehandlingstiden er i overensstemmelse med forvaltningsloven § 11 a første ledd. Ombudet legger til at der kommunen ikke svarer, kan Statsforvalteren også vurdere andre måter å gjennomføre tilsyn på.
- 25) Etter ombudets vurdering er den medgåtte tiden i tilsynssaken på godt over ett år i strid med forvaltningsloven § 11 a første ledd. Ombudet legger også her vekt på at det er tale om tjenester til en sårbar gruppe mennesker som kan ha vanskeligheter med å formidle egne ønsker og behov. Det vises til at et sentralt formål med tilsynsvirksomheten er å sikre at befolkningen mottar forsvarlige helse- og omsorgstjenester, jf. helsetilsynsloven § 4 andre ledd, jf. § 1, og helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1.
- 26) Statsforvalteren har i samtale med ombudet 12. april 2023 opplyst at rettighetsklagesaken og tilsynssaken ikke er blitt ferdigbehandlet innen de frister som Statsforvalteren først oppga i den skriftlige redegjørelsen til ombudet. Ettersom svar fra kommunen i tilsynssaken fortsatt har uteblitt, har Statsforvalteren besluttet å endre på gjennomføringsmåten av tilsynet. Statsforvalteren ga uttrykk for at en slik endring burde ha vært vurdert og besluttet på et tidligere tidspunkt.
- 27) Ombudet finner etter dette at Statsforvalterens behandlingstid både i rettighetsklagesaken og tilsynssaken ikke har vært i tråd med forvaltningsloven § 11 a første ledd. Statsforvalteren må nå behandle begge sakene snarest.

3. Foreløpig svar og orienteringer underveis i saksgangen

- 28) I rettighetsklagesaken har Statsforvalteren gitt uttrykk for at «[p]arten har mottatt foreløpige svar under klagebehandlingen både skriftlig og muntlig», men erkjenner samtidig at det ikke er gitt tilstrekkelig med orienteringer under sakens gang i tråd

med god forvaltningsskikk.

- 29) I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis et foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares i løpet av én måned etter at den er mottatt. I rettighetsklagesaken ble foreløpig svar først gitt 4. januar 2022, selv om kommunen oversendte klagesaken til Statsforvalteren allerede 27. august 2021. Dette er et klart brudd på forvaltningsloven § 11 a tredje ledd. At Statsforvalteren deretter sendte forsinkelsesmelding 7. april og 20. september 2022, er etter ombudets syn ikke tilstrekkelig til å oppfylle kravene til god forvaltningsskikk i denne saken. Ombudet legger her vekt på at i tilfeller der saksbehandlingstiden er lang, vil innbyggerne ha behov for å bli orientert underveis i saksgangen. Ikke minst gjelder dette i saker som denne, som omhandler hvorvidt en person i en sårbar gruppe mottar nødvendig helse- og omsorgstjenester etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a andre ledd.
- 30) I tilsynssaken er det opplyst at det ikke er gitt foreløpig svar eller annen informasjon underveis i saksgangen, noe Statsforvalteren har beklaget. Dette utgjør et klart brudd på forvaltningsloven § 11 a andre ledd om foreløpig svar, og er heller ikke i overensstemmelse med kravene til god forvaltningsskikk om å holde klageren orientert underveis i saksgangen.
- 31) Ombudet finner etter dette at Statsforvalterens behandling av rettighetsklagen og tilsynsanmodningen ikke har vært i tråd med forvaltningsloven § 11 a andre og tredje ledd samt krav til god forvaltningsskikk.
- 32) Ombudet merker seg at Statsforvalteren ikke har orientert NFU om at sakene er ytterligere forsinket ut fra de frister som var opplyst til ombudet. Ombudet ser derfor positivt på at Statsforvalteren vil foreta en gjennomgang av egne rutiner for å sikre at parter i framtidige saker både mottar foreløpig svar i tide og holdes tilstrekkelig oppdatert under sakens gang om årsaken til at en sak er forsinket og når saken kan forventes å være ferdigbehandlet.

Konklusjon

- 33) Sivilombudet er kommet til at Statsforvalterens behandlingstid i rettighetsklagesaken og tilsynssaken er i strid med forvaltningsloven § 11 a første ledd om at en sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Ombudet ber om at Statsforvalteren behandler begge saker snarest.
- 34) Det er videre i strid med forvaltningsloven § 11 a andre ledd at det ikke ble gitt et foreløpig svar i tilsynssaken, og i strid med forvaltningsloven § 11 a tredje ledd at foreløpig svar i rettighetsklagesaken ikke ble gitt innen én måned. At NFU på vegne av klageren i både rettighetsklagesaken og tilsynssaken ikke er blitt holdt tilstrekkelig orientert om saksgangen underveis, er i strid med kravene til god forvaltningsskikk.

14.4.2023 (2023/385)