

# Begrunnelse for avslag på anmodning om utsatt iverksetting av vedtak

10.5.2023 (2023/629)

Saken gjelder manglende begrunnelse i Navs avslag på klagerens anmodning om utsatt iverksetting av vedtak om tvungen forvaltning, jf. forvaltningsloven § 42 annet ledd annet og tredje punktum. Sivilombudet har kommet til at avslaget ikke oppfylte kravet til begrunnelse. Ombudet ber Nav vurdere anmodningen om utsatt iverksetting på nytt.

## Sakens bakgrunn

- 1) Nav Arbeid og ytelse X traff 3. januar 2023 vedtak om delvis tvungen forvaltning av As (heretter klager) trygdeytelser, jf. folketrygdloven § 22-6 første ledd annet punktum. B anmodet i brev 27. januar 2023 om utsatt iverksetting av vedtaket. Anmodningen ble avslått av Nav Arbeid og ytelse i brev 3. februar 2023.
- 2) A klaget hit 8. februar 2023 blant annet på avslaget på anmodningen om utsatt iverksettelse. Hun mente avslaget ikke var tilstrekkelig begrunnet.

## Våre undersøkelser

- 3) Vi fant grunn til å undersøke den delen av saken som gjelder utsatt iverksetting. I brev herfra 2. mars 2023 spurte vi Nav Arbeid og Ytelser om avslaget på anmodningen om utsatt iverksettelse var tilstrekkelig begrunnet, jf. forvaltningsloven § 42 annet ledd. Arbeids- og velferdsdirektoratet ble orientert om undersøkelsen med kopi av brevet.
- 4) I sitt svar 14. mars 2023 til oss skrev Nav Arbeid og ytelser at «vedtak om tvungen forvaltning er et enkeltvedtak hvor det begrunnes i selve vedtaket hvorfor tvungen forvaltning skal igangsettes straks.» Det ble videre fremhevet at Nav Arbeid og ytelser foretok en reell vurdering, selv om det ikke ble vist til forvaltningsloven § 42 i avslaget. Nav Arbeid og ytelser ga deretter en nærmere begrunnelse for avslaget. Vi vil gå nærmere inn på begrunnelsen i vårt syn på saken under.
- 5) Klageren var i sitt svar hit 20. mars 2023 uenig i hvordan Nav Arbeid og ytelser fremstilte saken og begrunnet avslaget. Arbeids- og velferdsdirektoratet har fått kopi av Nav Arbeid og ytelser sitt svar hit for eventuelle merknader. Direktoratet har ikke kommet med merknader i saken.

## **Sivilombudets syn på saken**

### **Rettslige utgangspunkt**

- 5) Utgangspunktet er at et forvaltningsvedtak kan iverksettes med en gang det er truffet, selv om vedtaket er påklaget til et overordnet forvaltningsorgan. Dette gjelder også vedtak om tvungen forvaltning. Vi merker oss at klageren og B hevder at den tvungne forvaltningen ble iverksatt i desember 2022, altså måneden før vedtaket 3. januar 2023 om tvungen forvaltning ble truffet. Ombudet tar ikke stilling til dette her, men understreker generelt at tvungen forvaltning ikke skal iverksettes før vedtaket er truffet, og bør dessuten ikke iverksettes før parten er underrettet om vedtaket.
- 7) I forvaltningsloven § 42 er det gitt regler om utsatt iverksetting av vedtak. Utsatt iverksetting innebærer at et vedtak ikke iverksettes før klagefristen er utløpt eller klagen er avgjort. Om det skal gis utsatt iverksetting, avhenger i stor grad av forvaltningens eget skjønn. Det skal foretas en avveining av hensynet til parten på den ene siden og hensynet til en effektiv

myndighetsutøvelse på den andre, se blant annet utredningene NUT 1958:3 s. 449 og NOU 2019:5 s. 456 og ombudets uttalelse 22. oktober 2021 (SOM-2021-4019).

- 3) Et avslag på en anmodning om utsatt iverksetting er en prosessledende beslutning, og ikke et enkeltvedtak. Det innebærer blant annet at reglene i forvaltningsloven §§ 24 og 25 om krav til begrunnelse og begrunnelsens innhold, ikke kommer til anvendelse. I forvaltningsloven § 42 annet ledd annet og tredje punktum står det imidlertid:

«Avslag på anmodning om utsetting skal være grunnlagt. Begrunnelse skal gis samtidig med avslaget.»

- 3) Forarbeidene gir ikke særlig veiledning om hvor omfattende begrunnelsesplikten er. Kravet til begrunnelse er omtalt nærmere i ombudets uttalelse 28. juni 2019 (SOM-2019-410). I uttalelsen la ombudet til grunn at begrunnelsesplikten etter forvaltningsloven § 42 var mindre omfattende enn begrunnelsesplikten for enkeltvedtak i § 25. Deretter skrev ombudet:

«Formålet bak begrunnelsesreglene i forvaltningsloven § 42 – å sikre en omhyggelig vurdering av anmodninger om utsatt iverksetting – tilsier at begrunnelsen i det minste bør inneholde en kort redegjørelse for hvilke hovedhensyn som har inngått i forvaltningens vurdering og hvilke hensyn som har vært avgjørende for avslaget. En begrunnelse med et slikt innhold vil bidra til å sikre at vesentlige sider ved saken blir sett, vurdert og vektet mot hverandre. I tilfeller der anmodningen inneholder konkrete opplysninger av betydning for iverksettelsen av vedtaket, vil det etter omstendighetene dessuten være nærliggende at forvaltningen kommenterer disse. En slik kortfattet begrunnelse vil ikke bare sikre en omhyggelig vurdering av anmodningen, men også gjøre avslaget mer forståelig for mottakeren. Videre vil det kunne bidra til å styrke borgernes tillitt til forvaltningen mer generelt. Der anmodningen er undergitt en omhyggelig vurdering – slik forarbeidene forutsetter – kan ombudsmannen vanskelig se at det vil kreve uforholdsmessig mye tid eller ressurser kort å nedtegne de hovedhensynene som allerede er identifisert, vektet og funnet avgjørende.»

- 10) Ombudet uttalte videre: «Vurderingstemaet ved en anmodning om utsatt iverksetting er ikke om det vedtaket en ønsker utsatt iverksetting av, er rettslig holdbart eller ikke».

## **Begrunnelsen i brev 3. februar 2023 for avslaget på anmodningen om utsatt iverksettelse**

- 1) I avslaget 3. februar 2023 på begjæringen om utsatt iverksettelse fremgår det kun at Nav «ikke finner grunnlag for å gi utsatt iverksettelse av vedtaket» og at tvungen forvaltning derfor skal igangsettes. Det er ikke vist til forvaltningsloven § 42. I svaret hit skriver Nav at «vedtak om tvungen forvaltning er et enkeltvedtak hvor det begrunnes i selve vedtaket hvorfor tvungen forvaltning skal igangsettes straks».
- 2) Selv om vilkårene for å iverksette tvungen forvaltning foreligger, kan det likevel etter omstendighetene være grunnlag for utsatt iverksettelse etter forvaltningsloven § 42. Hvorvidt vilkårene for tvungen forvaltning er oppfylt og om det skal gis utsatt iverksettelse, er ulike vurderinger. En etterfølgende anmodning om utsatt iverksettelse må derfor vurderes selvstendig og et avslag må begrunnes. Navs avslag 3. februar 2023 på klagerens anmodning om utsatt iverksettelse inneholder ingen beskrivelser av hensynene som har vært avgjørende for avslaget, men angir kun utfallet av vurderingen. Etter ombudets syn er det klart at avslaget ikke oppfyller kravene til begrunnelse i forvaltningsloven § 42 annet ledd.

## **Begrunnelsen for avslaget på anmodningen om utsatt iverksettelse i svaret hit**

- 3) Nav Arbeid og ytelse har i ettertid i svaret hit 14. mars 2023 gjort rede for sin vurdering og gitt en begrunnelse for avslaget. Som det fremgår av forvaltningsloven § 42 annet ledd tredje punktum, skal begrunnelse gis samtidig med avslaget.
- 4) I begrunnelsen i brevet hit vises det til Arbeids- og velferdsetatens rundskriv til forvaltningsloven (R36-00). Av rundskrivet fremgår det at det ved vurderingen av et krav om utsatt iverksettelse «bl.a. må legges vekt på hva som antas å bli utfallet av klagebehandlingen». Nav Arbeid og ytelse sine konkrete begrunnelse i brevet 14. mars 2023 knytter seg i det vesentlige til at vilkårene for vedtaket om tvungen forvaltning anses oppfylt og at det ikke er grunn til å tro at vedtaket vil bli endret i klageomgangen.
- 5) Hvorvidt forvaltningen er i tvil om utfallet av en klage, er av betydning for om et vedtak bør gis utsatt iverksettelse. Forvaltningsloven § 42 legger imidlertid, som nevnt foran, opp til en bredere avveining av de hensyn som taler for at vedtaket

gis utsatt iverksetting og hensynene som taler for at vedtaket iverksettes umiddelbart. Svaret hit gir inntrykk av at Nav Arbeid og ytelse ikke har foretatt en slik avveining, men kun vurdert riktigheten av det underliggende vedtaket. Inntrykket forsterkes av at det er vist til at det «begrunnes i selve vedtaket hvorfor tvungen forvaltning skal igangsettes straks». Vedtaket om tvungen forvaltning 3. januar 2023 inneholder en begrunnelse for hvorfor det er fattet vedtak om tvungen forvaltning, men ikke en begrunnelse for hvorfor vedtaket vil bli iverksatt umiddelbart.

- 16) Nav Arbeid og ytelse har videre vist til at det står i det nevnte rundskrivet at økonomiske vanskeligheter som hovedregel ikke er relevant ved vurderingen av om det skal gis utsatt iverksettelse. Klagerens anmodning om utsatt iverksettelse er imidlertid ikke begrunnet i at hun vil havne i økonomiske vanskeligheter som følge av vedtaket. Utdraget fra rundskrivet fremstår derfor ikke som særlig relevant ved vurderingen av klagerens anmodning om utsatt iverksettelse i saken her.
- 17) I anmodningen om utsatt iverksetting fra B 26. januar 2023 vises det til at vedtaket om tvungen forvaltning er særdeles inngripende for klageren. At vedtaket er inngripende, er et relevant hensyn ved vurderingen av om et vedtak skal gis utsatt iverksettelse. Etter vårt syn burde det komme tydeligere fram i begrunnelsen hvordan hensynet til at vedtaket er svært inngripende for klageren, er vurdert opp mot hensynene som taler for at vedtaket iverksettes umiddelbart.
- 18) Rundskrivet kan gi nyttig informasjon om hvordan en bestemmelse skal tolkes, hvilke hensyn som kan være relevante og hva som er fast forvaltningspraksis. Svaret på vår undersøkelse kan gi inntrykk av at Nav Arbeid og ytelse har avgrenset vurderingen av om det skal gis utsatt iverksetting til de hensynene som omtales i rundskrivet. Når en avgjørelse beror på en skjønnsmessig vurdering, slik som i saken her, må det imidlertid foretas en selvstendig vurdering basert på de konkrete forholdene i saken. Også andre hensyn enn de som nevnes i rundskrivet, vil kunne være relevante.

## Konklusjon

- 19) Sivilombudet er kommet til at Nav Arbeid og ytelses avslag 3. februar 2023 på klagerens anmodning om utsatt iverksettelse ikke er tilstrekkelig begrunnet, jf. forvaltningsloven § 42 annet ledd annet punktum. Den etterfølgende begrunnelsen som er

gitt i svaret hit, er etter ombudets syn heller ikke i tråd med begrunnelsesplikten i forvaltningsloven § 42 ettersom den ikke inneholder en konkret avveining av hensynene som taler for og imot utsatt iverksetting.

- 20) På denne bakgrunn ber vi Nav Arbeid og ytelse om å vurdere anmodningen om utsatt iverksettelse på nytt. Begrunnelsen for et eventuelt avslag bør gi en kort redegjørelse for hvilke hovedhensyn som har inngått i forvaltningens vurdering og hvilke hensyn som har vært avgjørende for avslaget. Svaret sendes til klageren med kopi til ombudet.
- 21) Ombudet mener også det burde fremgå tydeligere av rundskrivet at vurderingen om utsatt iverksettelse etter forvaltningsloven § 42 innebærer en avveining av de hensynene som taler for at vedtaket gis utsatt iverksetting og hensynene som taler for at vedtaket iverksettes umiddelbart. Vi vil på denne bakgrunn i eget brev herfra oppfordre direktoratet til å tydeliggjøre i rundskrivet hva som ligger i vurderingen av anmodninger om utsatt iverksettelse.

10.5.2023 (2023/629)