

Underskrift og navn i vedtak fra sosialtjenesten i Oslo kommune

4.5.2023 (2022/5490)

Sivilombudet undersøkte av eget tiltak Oslo kommunes praksis med å treffe vedtak etter sosialtjenesteloven uten underskrift, og der navnet til den som fatter vedtaket heller ikke fremgår på annen måte. Ombudet stilte kommunen spørsmål om denne praksisen var i tråd med god forvaltningsskikk. Kommunen har opplyst at de erkjenner at det ikke er «optimalt at navn på godkjenner ikke fremkommer i selve vedtaket», men at dette skyldes tekniske begrensninger i fagsystemet og et ønske om mest mulig effektiv saksavvikling.

Ombudet kom til at det følger av forvaltningslovens habilitetsregler at parten må få kjennskap til hvem som har fattet vedtaket, og at reglene om god forvaltningsskikk stiller krav til at brev fra forvaltningen skal fremstå som endelige og tillitsskapende. Hensynet til effektivitet kan ikke begrunne å rutinemessig utelate beslutningstakers navn. Ombudet har bedt kommunen om å endre praksis i tråd med overnevnte.

Sakens bakgrunn

- 1) Når forvaltningen fatter vedtak, er det normalt at navnet på dem som har behandlet saken fremgår av vedtaket, som oftest gjennom håndskrevet eller maskinskrevet underskrift.
- 2) Vi har ved behandlingen av konkrete klagesaker blitt oppmerksomme på at vedtakene Oslo kommune treffer etter sosialtjenesteloven kun avsluttes med formuleringen «Med hilsen leder NAV [kontor/bydel]». Vedtakene er ikke underskrevet med Nav-lederens eller saksbehandlerens personlige navn. Saksbehandlers navn står øverst i vedtaket, mens navn på lederen som fatter beslutningen ikke går fram av vedtakene.
- 3) Sivilombudet har av eget tiltak undersøkt Nav-kontorene i Oslo kommune sin praksis med å treffe vedtak som ikke er personlig underskrevet og der navnet til beslutningstaker heller ikke vises på annen måte.
- 4) Med underskrift menes i det følgende både håndskrevet signatur og maskinskrevet personlig signatur, normalt i kombinasjon med bekreftelse på at dokumentet er elektronisk godkjent.

Våre undersøkelser

- 5) I brev 10. november 2022 ba vi Oslo kommune om en nærmere redegjørelse for praksisen med å treffe vedtak etter sosialtjenesteloven uten underskrift og der navnet til den som fatter vedtaket heller ikke fremgår på annen måte. Videre ba vi om en redegjørelse for hvordan saksbehandlingen er organisert når det gjelder dokumentflyt og endelig godkjenning av vedtak om sosialhjelp. Vi spurte også om det kun er én leder ved hvert av kommunens Nav-kontorer som treffer vedtak ved bruk av den generelle og navnløse hilsenen, eller om formuleringen brukes av flere ledere ved samme kontor. Til slutt ble Oslo kommune bedt om å svare på om praksisen med å ikke navngi beslutningstaker er i tråd med god forvaltningsskikk. Vi ba i tillegg om å få oversendt eventuelle skriftlige saksbehandlingsrutiner for vedtak om sosialhjelp.
- 5) I brev 1. desember 2022 beskrev Oslo kommune rutinene for behandlingen av søknader om sosiale tjenester. Saksbehandlingen gjøres i kommunens fagsystem Fasit. Vedtakene forberedes av en saksbehandler før de blir videresendt i

systemet til elektronisk godkjenning. Forslaget sendes ikke til en bestemt godkjenner. Medarbeidere med vedtaksfullmakt henter ut saker som er klar til avgjørelse og godkjenner eller avviser forslaget til vedtak. Det varierer fra kontor til kontor hvordan godkjenningen er nærmere organisert. Det ligger imidlertid fast at saksbehandler ikke kan godkjenne egne vedtak og at navnet på saksbehandler og godkjenner lagres i fagsystemet.

- 7) Det fremgår videre av kommunens svar at «[d]et er flere ledere på hvert NAV-kontor som har vedtaksfullmakt og den anonyme hilsenen benyttes i vedtak truffet av ulike ledere ved samme kontor. De som godkjenner vedtak, gjør dette på delegert fullmakt fra NAV-lederen».
- 3) På spørsmål om praksisen var i samsvar med god forvaltningsskikk, skrev Oslo kommune at det ikke er «optimalt at navn på godkjenner ikke fremkommer i selve vedtaket». Dette skyldtes tekniske begrensninger i systemet kombinert med ønske om mest mulig effektive godkjenningsløsninger. Navnet på saksbehandler legges automatisk til i vedtaket når dokumentet blir opprettet. Tilsvarende automatisk løsning eksisterer ikke for å legge til navn på godkjenner i dokumentet. Oslo kommune anslo at det hvert år fattes omkring 160 000 vedtak om sosialhjelp, og at det samlet vil legge beslag på omtrent ett årsverk dersom godkjenner må maskinelt skrive inn navnet sitt i hvert enkelt vedtak. Som alternativ løsning foreslo kommunen å endre den anonyme hilsenen ved å legge til navnet på det enkelte Nav-kontorets øverste leder, altså den som har gitt vedtaksfullmakt til godkjenner.
- 3) I tillegg til redegjørelsen, la Oslo kommune ved kopi av Kapittel 2.1 Fullmakter fra *Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester i Oslo kommune og dokumentet Fasit- kontroll og avstemming – Periodiske kontroller og avstemming som utføres i Fasit*.

Ombudets syn på saken

1. Rettslig utgangspunkt

- 10) Hovedspørsmålet i saken er hvorvidt navnet på den som har fattet eller godkjent et vedtak må fremgå av vedtaket, eller om det er tilstrekkelig at navnet på den saksbehandleren som har forberedt saken fremgår. Dersom navn på beslutningstager må komme fram, er det spørsmål om det er tilstrekkelig at navnet gjøres kjent eller om brev fra forvaltningen også skal undertegnes.
- 11) Det er vanlig praksis i forvaltningen at en saksbehandler forbereder saken og lager utkast til vedtak, før saken sendes til en beslutningstaker med kompetanse til å fatte vedtak i saken. Oslo kommune omtaler i sitt svar hit sistnevnte som «godkjenner», i motsetning til «saksbehandler» som er den som forbereder og lager forslag til vedtak. I NOU 2019: 5 pkt. 13.2 brukes begrepet «beslutningstaker» om den som treffer avgjørelsen, i motsetning til saksbehandler som forbereder saken.
- 12) Etter forvaltningsloven § 23 skal et enkeltvedtak være skriftlig, men loven har ingen egen bestemmelse om at vedtaket skal være undertegnet eller at det skal fremgå hvem som har behandlet og avgjort saken. Slike formkrav følger heller ikke av sosialtjenesteloven.
- 13) Inhabilitsreglene i forvaltningsloven forutsetter imidlertid at parten skal få kjennskap til hvem som har behandlet og avgjort saken. Etter forvaltningsloven § 6 annet ledd annet punktum skal det ved habilitetsvurderingen legges vekt på om innsigelse er reist av parten. Videre angir forvaltningsloven § 8 første ledd, at parten kan kreve at habilitetsspørsmålet avgjøres av en overordnet. Partens kunnskap om tjenestepersonenes identitet er en forutsetning for å kunne reise innsigelse og er en viktig sikkerhetsventil i saker der tjenestepersonen unnlater å ta stilling til egen habilitet etter forvaltningsloven § 8.
- 14) Etter dansk forvaltningslov § 32 skal vedtak være underskrevet eller være utformet slik at det sikrer entydig identifikasjon av avsender av dokumentet. Den svenske forvaltningsloven § 31 stiller også krav om at en beslutning skal angi hvem som har fattet beslutningen, hvem som har forberedt beslutningen og andre som har medvirket uten å delta i selve avgjørelsen.
- 15) Sivilombudet har i tidligere uttalelser fastslått at det følger av god forvaltningsskikk, og forutsetningsvis av habilitetsreglene i forvaltningsloven, at en part skal få kjennskap til saksbehandlers identitet, jf. ombudets uttalelser 23. juni 2022 (SOM-2022-1068) og 27. november 2017 (SOM-2017-1135). Dette gjelder ikke i saker der saksbehandlingen er automatisert, altså

behandlet rent maskinelt, jf. ombudets årsmelding for 1995 s. 51 (SOMB-1995-5). I disse sakene vil det ikke finnes noen saksbehandler i egentlig forstand, og saksbehandlers navn eller andre signaturer, forekommer dermed sjeldent. Hensynet til ansatte i forvaltningen tilsier videre at det i noen situasjoner ikke gis informasjon om hvem som har behandlet saken, jf. SOM-2017-1135. Ombudets tidligere uttalelser viser til både vedtak og brev, og kan ikke forstås som avgrenset til saker om enkeltvedtak.

- 16) De tre nevnte uttalelsene gjaldt saker der saksbehandlers navn ikke var oppgitt i avgjørelsen. I uttalelsene drøftes ikke direkte skillet mellom saksbehandler og beslutningstaker, og om beslutningstakers navn må fremgå i tillegg til saksbehandlers navn der beslutningstaker er en annen enn den som har forberedt saken. I SOMB-1995-5 uttales imidlertid at i «[...] utgangspunktet må det derfor sies å være best i samsvar med god forvaltningsskikk at brev fra forvaltningen blir undertegnet av en ansvarlig person, og at det eventuelt også opplyses hvem som er saksbehandler». I SOM-2017-1135 konkluderer ombudet innledningsvis at «[h]ovedregelen må sies å være at det skal fremgå av et vedtak hvem som har truffet det».
- 17) I NOU 2019: 5 pkt. 23.1.4 er det, med henvisning til Sivilombudets uttalelser, lagt til grunn at det følger av god forvaltningsskikk og forutsetningsvis av habilitetsreglene at saksbehandlerens navn må oppgis, med mindre tungtveiende hensyn tilsier noe annet. Utvalget har foreslått å lovfeste et krav om signatur og identifikasjon i lovforslagets § 47 annet ledd. Spørsmålet om beslutningstakers navn også skal oppgis er ikke uttrykkelig nevnt, men er lagt til grunn forutsetningsvis. I merknaden til bestemmelsen uttales blant annet: «Opplysning om hvem som har hatt hovedansvaret for saksbehandlingen kan blant annet være viktig for å avdekke eventuell inhabilitet.» Habilitetsspørsmålet er klart nok knyttet også til hvem som er beslutningstaker.
- 18) I ombudets uttalelse SOM-2017-1135 er det gjort rede for de hensynene som taler for at brev og vedtak fra forvaltningen bør undertegnes. Det er uttalt at «[...] underskriftene representerer en bekreftelse på at det er kompetent forvaltningsorgan som har behandlet saken når saksbehandlingen har vært helt eller delvis manuell, og at underskriftene dokumenterer overfor brukeren at saksbehandleren og/eller lederen står inne for innholdet i vedtak/brev.»

2. Om beslutningstakers navn skal opplyses i vedtaket

- 19) Det første spørsmålet er hvorvidt Oslo kommune må navngi tjenestepersonene som har godkjent og ved det fattet vedtak om sosialhjelp etter fullmakt fra øverste leder ved Nav-kontoret.
- 20) Habilitetsregelen i forvaltningsloven § 6 gjelder både den som tilrettelegger grunnlaget for en avgjørelse og den som treffer avgjørelsen. Hensynene bak regelen gjør seg gjeldende både for saksbehandler og godkjenner. Ombudet legger til grunn at det følger av god forvaltningsskikk at både saksbehandlers og godkjenners navn må fremgå, eller på annen måte formidles til parten.
- 21) I ombudets uttalelser som er omtalt foran, er det åpnet for at det i særlige tilfeller kan gjøres unntak av sikkerhetshensyn eller dersom vedtaket er fattet etter automatisert behandling. Det følger av svaret hit at Oslo kommune ikke har gjort unntak med en slik begrunnelse, men fordi ressurs hensyn gjør at navn ikke kan skrives inn manuelt i alle vedtak, slik det er nødvendig med det saksbehandlingssystemet som brukes i dag.
- 22) Ombudet ser at det ville vært effektivt om systemet automatisk flettet inn godkjenners navn. Det kan imidlertid ikke gjøres unntak fra de krav som følger av god forvaltningsskikk bare fordi det vil være forsinkende eller tidkrevende, eller fordi det er valgt en teknisk løsning der navn ikke flettes inn automatisk. Ombudet har vanskelig for å se at arbeidsmengden kan være et tungtveiende argument når de hensyn som taler for og mot å rutinemessig opplyse godkjenners navn skal avveies, jf. også SOM-2022-1068.
- 23) I Oslo kommunes *Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester i Oslo kommune* kapittel 2.1 er godkjenners oppgaver beskrevet. Godkjenner er ansvarlig for at vedtaket er i samsvar med loven og at det skal gjøres en kvalifisert sosialfaglig vurdering. I tillegg har godkjenner kontroll- og registreringsoppgaver. Oppgavene forutsetter at godkjenner setter seg inn i den enkelte saken. I lys av godkjenners oppgaver og den tid som uansett må brukes på saken, må det i så fall være snakk om en minimal ekstra tidsbruk i den enkelte sak om godkjenners navn skrives inn manuelt.

- 24) Oslo kommune har i sitt svarbrev foreslått å endre den anonyme hilsenen ved at navnet på Nav-kontorets øverste leder tas inn i malen i vedtaket. Nav-kontorets leder er ikke den som selv godkjenner vedtakene, men den som har gitt beslutningsfullmakt til godkjennerne. Å inkludere navnet på Nav-kontorets øverste leder vil i noen grad sikre at forvaltningen fremstår mer åpen i møte med borgerne. Åpenhet og tillit er viktige hensyn for norsk forvaltning, jf. SOM-2022-1068. En slik løsning sikrer derimot ikke åpenhet om hvem som reelt har fattet vedtaket. Ombudet kan ikke se at løsningen vil være tilfredsstillende i lys av forvaltningslovens habilitetsregler, med mindre godkjennerens navn fremgår på annen måte av vedtaket eller er meddelt parten.

3. Bør vedtakene ha personlig underskrift?

- 25) Det er videre spørsmål om vedtaket bør ha personlig underskrift, selv om saksbehandlers og godkjennerens navn fremgår på annen måte i vedtaket. Oslo kommunes vedtak etter sosialtjenesteloven har ikke personlig underskrift, men avsluttes med formuleringen «Med hilsen leder NAV [kontor/bydel]».
- 26) I SOMB-1995-5 ble det uttalt at det i utgangspunktet «må [...] sies å være best i samsvar med god forvaltningsskikk at brev fra forvaltningen blir undertegnet av en ansvarlig person, og at det eventuelt også opplyses hvem som er saksbehandler.» Dette utgangspunktet ble også lagt til grunn i SOM-2022-1068. Underskriftene representerer en bekreftelse på at det er en kompetent tjenesteperson som har behandlet saken og at vedkommende står ansvarlig for innholdet.
- 27) Innholdet i hva som utgjør god forvaltningsskikk kan endre seg over tid. Tidligere var forvaltningens brev underskrevet for hånd og/eller stemplet. Signaturen kommuniserte både at innholdet var endelig, ferdigstilt og godkjent av den ansvarlige. Forvaltningsloven § 15 a, i kraft fra 2002, legger opp til at forvaltningsorgan kan sende brev og vedtak elektronisk. Saksbehandlingssystemene som brukes i forvaltningen legger opp til en slik løsning. Med den digitale utviklingen i forvaltningen må det etableres nye effektive rutiner for å ivareta de hensynene som den håndskrevne signaturen ivaretok. Maskinskrevet underskrift med navn, normalt i kombinasjon med tilføyelse om at brevet er elektronisk godkjent og at det derfor mangler håndskrevet signatur, synes å være utbredt praksis.

- 28) En underskrift uten personlig navn, og der det heller ikke opplyses at brevet er elektronisk godkjent, kan fremstå som uferdig. Formuleringen «Med hilsen leder NAV [kontor/bydel]» skaper ikke samme inntrykk av et endelig og godkjent innhold som en håndskrevet signatur. En maskinskrevet underskrift, og en avsluttende setning om at vedtaket er elektronisk godkjent, sikrer derimot at parten vet at det er mottatt et endelig fattet vedtak og vil normalt kunne likestilles med en håndskrevet signatur i tilfeller der det ikke gjelder bestemte formkrav.

Konklusjon

- 29) Sivilombudet er kommet til at Oslo kommunes vedtak der beslutningstakers navn ikke fremgår ikke er i tråd med god forvaltningsskikk og forutsetningene for habilitetsreglene i forvaltningsloven. Kjennskap til identiteten til de som har forberedt og godkjent en forvaltningsrettslig avgjørelse er en forutsetning for habilitetsreglene.
- 30) Det følger videre av god forvaltningsskikk at brev fra forvaltningen må fremstå som endelige og tillitsskapende. Dette vil i de fleste tilfeller tilsa at brev fra forvaltningen bør være signert av de som står ansvarlig for innholdet i brevet. En maskinskrevet underskrift med personlig navn, og gjerne en setning om at vedtaket/brevet er elektronisk godkjent, ivaretar også disse hensynene.
- 31) Ombudet ber Oslo kommune om å endre praksis i tråd med det som fremgår foran, og om å bli orientert om utfallet.

4.5.2023 (2022/5490)