

Statsforvalterens avgjørelse om å unnlate å realitetsbehandle klage på kommunens vedtak om omsorgsstønad

11.5.2023 (2023/225)

Saken gjelder Statsforvalteren i Agders avgjørelse om å unnlate å realitetsbehandle en klage på en kommunes vedtak om avslag på omsorgsstønad fordi de hadde behandlet flere klager om omsorgsstønad fra samme klager tidligere. Statsforvalteren anså saken for endelig avgjort og viste til forvaltningsloven § 28 tredje ledd første punktum.

Ombudet kom til at Statsforvalteren ikke hadde grunnlag for å unnlate å realitetsbehandle klagen, da den gjaldt kommunens vedtak i en ny sak som ikke hadde vært klagebehandlet tidligere. Ombudet ba derfor Statsforvalteren om å behandle saken på nytt.

Sakens bakgrunn

- 1) A (heretter klageren) har flere ganger søkt om omsorgsstønad fra X kommune for omsorgen han gir til sin voksne sønn. Flere avslag har blitt klagebehandlet hos Statsforvalteren i Agder. Kommunen innvilget omsorgsstønad for perioden mellom 22. september 2020 og 30. november 2021, da klagerens sønn bodde hos klageren. Klageren søkte igjen om omsorgsstønad høsten 2021 og fikk avslag fra kommunen, som ble stadfestet i Statsforvalterens vedtak 17. mars 2022.

- 2) Saken her gjelder klagerens søknad om omsorgsstønning 2. september 2022. Kommunen avslo søknaden 21. oktober 2022 fordi de mente klageren ikke innfridde vilkåret om «særlig tyngende omsorgsarbeid» etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-8, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-6. Avslaget ble påklaget direkte til Statsforvalteren, som sendte klagen til kommunen for forberedende klagebehandling. I oversendingsbrevet opplyste Statsforvalteren at klagen skulle behandles i tråd med reglene i pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 7 og forvaltningsloven kapittel VI, og at klagen skulle sendes tilbake til Statsforvalteren for klagebehandling dersom klageren ikke fikk medhold av kommunen. Kommunen opprettholdt sitt avslag 17. november 2022, og sendte saken tilbake til Statsforvalteren «for endelig avgjørelse».
- 3) Statsforvalteren avgjorde saken 21. desember 2022. I svaret til klageren skrev Statsforvalteren blant annet følgende:

«Statsforvalteren har behandlet klagesaker fra deg angående omsorgsstønning for din sønn flere ganger. Vi viser til våre tidligere avgjørelser og anser saken som endelig avgjort.

Vi merker oss at din sønn nå har flyttet hjem igjen etter å ha bodd et års tid i kommunal bolig og at han har fått økte utfordringer med sin psykiske helse. Kommunen har gitt vedtak om tjenester som følge av dette. Tjenester til psykisk helsehjelp omfattes ikke av omsorgsstønning, og vi anser dermed ikke at de nytilkomne momentene i denne saken vil ha betydning i så vesentlig grad at det gir grunnlag for å behandle denne klagesaken på nytt.»
- 4) Ved klage 23. desember 2022 brakte klageren saken inn for ombudet.
- 5) Saken er behandlet av setteombudet. Grunnen til dette er at saken omfatter Statsforvalteren i Agder. Sivilombud Hanne Harlem er en nær venn av Gina Lund, som fra 1. januar 2022 er statsforvalter i Agder. Med virkning fra samme dato anser Harlem seg inhabil i saker som omfatter dette statsforvalterembetet. Stortinget har for perioden fram til 31. januar 2024 oppnevnt Inge Lorange Backer som fast setteombud i klagesaker.

Våre undersøkelser

- 5) Sivilombudet besluttet å undersøke Statsforvalterens behandling av saken. Siden Statsforvalterens svar i klagesaken fremsto som en avgjørelse om avslag på omgjøring av et tidligere endelig vedtak, og ikke som en realitetsbehandling av klage på kommunens vedtak 21. oktober 2022, stilte vi spørsmål om avgjørelsen var ment som en avvisning av klagen, en realitetsbehandling av klagen eller et avslag på omgjøring av et tidligere endelig vedtak i samme sak. Vi stilte også spørsmål om hva som eventuelt var det rettslige grunnlaget for at Statsforvalteren ikke hadde en plikt til å realitetsbehandle klagen.
- 7) I sitt svar til ombudet skrev Statsforvalteren at de mente at klagen verken skulle avvises eller realitetsbehandles, og viste til Helsetilsynets veileder for klager etter pasient- og brukerrettighetsloven punkt 2.4.2, som redegjør for innholdet i forvaltningsloven § 28 tredje ledd første punktum.
- 3) Statsforvalteren viste videre til at klageren fikk saken sin prøvd og grundig vurdert i april 2022, og at det ikke fremgikk endrede opplysninger som ville ha betydning for spørsmålet om omsorgsstønad i den nye klagen. Etter Statsforvalterens syn hadde klageren fått oppfylt sin rett til en overprøving av sin sak.
- 9) Klageren ble forelagt Statsforvalterens redegjørelse, og innga merknader, der han blant annet uttrykte at Statsforvalterens beslutninger er fattet på feil grunnlag.
- 10) Statsforvalteren hadde ingen kommentarer til klagerens merknader.

Sivilombudets syn på saken

- 11) Spørsmålet i saken er om Statsforvalteren i Agder hadde adgang til å unnlate å realitetsbehandle klagen over kommunens vedtak.
- 12) Offentlige myndigheters avgjørelser om rettighetene til en eller flere bestemte personer regnes som enkeltvedtak, jf. definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a. Enkeltvedtak kan påklages til nærmeste overordnede

organ, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. En kommunes avgjørelse av om det skal innvilges omsorgsstønning, er et slikt enkeltvedtak hvor den private parten har klagerett.

- 13) Bestemmelser om klageadgang er også gitt i pasient- og brukerrettighetsloven. Kommunens vedtak om hvorvidt det skal settes inn tiltak for å lette omsorgsbyrden til de som har «særlig tyngende omsorgsarbeid» etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-8, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-6, er et rettighetsspørsmål som kan påklages til Statsforvalteren etter bestemmelsen i pasient- og brukerrettighetsloven § 7-2 første ledd.
- 14) Dersom en sak allerede er behandlet av klageinstansen, er det ikke noen videre klageadgang. Dette fremgår av forvaltningsloven § 28 tredje ledd første punktum hvor det står at «[m]ed mindre Kongen bestemmer annerledes, kan klageinstansens vedtak i klagesak ikke påklages». Bestemmelsen regulerer ikke tilfellene der det er fremmet en ny søknad som er behandlet i førsteinstansen, da det bare er klageinstansens vedtak som ikke kan påklages videre.
- 15) I denne saken har kommunen og Statsforvalteren tidligere tatt stilling til innvilgelse av omsorgsstønning, sist i Statsforvalterens vedtak 17. mars 2022. Slik ombudet forstår Statsforvalteren, mener de at deres tidligere avgjørelser innebar at de ikke var forpliktet til å ta stilling til klagen på kommunens nye avslag, fordi spørsmålet om det skulle gis omsorgsstønning allerede var avgjort.
- 16) Som støtte for sitt syn har Statsforvalteren vist til følgende del av Helsetilsynets veileder for klager etter pasient- og brukerrettighetsloven (2021) punkt 2.4.2:

«En klage på et vedtak som klageinstansen (statsforvalteren) har behandlet tidligere skal ikke avvises i form av enkeltvedtak. Klageren har rett til kun én overprøving av saken. Statsforvalteren skal orientere klageren om at han ikke har rett til å få prøvd spørsmålet på nytt og vise til tidligere vedtak, hvor det skal stå at vedtaket etter forvaltningsloven § 28 tredje ledd er endelig og ikke kan påklages.»
- 17) Veilederen beskriver rettstilstanden når det kommer en ny klage i samme sak som alt er avgjort av klageinstansen, og hvor den nye klagen eventuelt må regnes som en anmodning om omgjøring av klageinstansens avslagsvedtak. I saker som må

regnes som en ny sak, vil imidlertid situasjonen være en annen.

- 18) Forvaltningslovutvalget beskriver skillet mellom vedtak i ny sak og avgjørelser om omgjøring av tidligere vedtak slik i NOU 2019:5 ny forvaltningslov under punkt 25.1 (s. 401):

«Forskjellig fra omgjøring er avgjørelse i ny sak. Det er tilfellet der en part søker på ny etter at en tidligere søknad med samme innhold ble avslått, eller der forvaltningsorganet bruker en hjemmel for pålegg til å gi et nytt og mer omfattende pålegg rettet mot samme forhold. Omgjøringsreglene gjelder ikke for slike tilfeller. Det kan likevel ikke utelukkes at kravene til saksbehandlingen og forvaltningsskjønnet i den nye saken kan bli noe påvirket av at det har vært en tidligere tilsvarende sak.»
- 19) Dette skillet er også omtalt i Sivilombudets uttalelse SOM-2020-1680 og i Justis- og beredskapsdepartementets tolkingsuttalelse i JDLOV-2005-4106. Departementets forståelse av skillet faller i hovedsak sammen med Forvaltningslovutvalgets forståelse, når det het er at «[i] saker der det bare er en privat part i saken, og der andre private heller ikke har direkte interesser i saken, må en ny søknad etter Lovavdelingens syn normalt regnes som en ny sak og ikke som en sak om omgjøring av det opprinnelige vedtaket».
- 20) I de aller fleste tilfeller vil det være avgjørende for vurderingen av om en avgjørelse gjelder en ny sak eller omgjøring, om parten selv har omtalt sin henvendelse som søknad eller anmodning om omgjøring. I dette tilfellet er den nye søknaden behandlet som en ny sak av kommunen, og det er gått flere måneder siden forrige avgjørelse. Dette er i seg selv tilstrekkelig til at saken må anses som en ny sak.
- 21) At det er tale om en ny sak, støttes også av at det hadde skjedd flere endringer i de faktiske forholdene siden forrige klagebehandling hos Statsforvalteren. Klagerens sønn hadde etter ett års botid i kommunal bolig flyttet tilbake til klageren. Han hadde også fått økte utfordringer med sin psykiske helse, og tjenestetilbudet fra kommunen var endret. At Statsforvalteren mener at de nye forholdene ikke vil føre til et annet resultat, kan ikke være avgjørende. Dette er vurderinger som må foretas gjennom en realitetsbehandling av klagen, og kan ikke begrunne en avvisning av den.

- 2) Etter dette er ombudet kommet til at det ikke er tvil om at klagen gjaldt en ny sak, som Statsforvalteren var forpliktet til å realitetsbehandle som klagesak.

Konklusjon

- 3) Sivilombudet er kommet til at Statsforvalteren ikke hadde grunnlag for å unnlate å realitetsbehandle klagen på kommunens vedtak, da dette gjaldt en ny sak som ikke hadde vært klagebehandlet tidligere. Statsforvalteren bes om å behandle saken på nytt innen 3. juli 2023 og orientere ombudet om den fornyede behandlingen med en kopi av vedtaket.

11.5.2023 (2023/225)