

Oslo kommune bydel Ullerns tidsbruk i klagesak om helse- og omsorgstjenester

7.3.2025 (2024/6630)

Saken gjelder Oslo kommune bydel Ullerns tidsbruk ved saksforberedelse av klage på vedtak om praktisk bistand og opplæring. Kommunen brukte nesten ni måneder på å oversende klagen til Statsforvalteren for klagebehandling. Klagen krevde ingen ytterligere utredning.

Ombudet kom til at kommunens tidsbruk på nesten ni måneder var klart i strid med forvaltningsloven § 33 fjerde ledd, jf. § 11 a første ledd, og at kommunen burde ha prioritert klagen høyere ut fra den tid som allerede var gått fra vedtaket ble påklaget og til kommunen ble klar over at klagen skulle klagebehandles.

At kommunen ikke ga et svar i saken før det var gått over 6 måneder, var etter ombudets syn klart i strid med regelen om foreløpig svar i forvaltningsloven § 11 a andre ledd. Heller ikke klagerens purring underveis i

saksgangen ble besvart innen rimelig tid i tråd med kravet til god forvaltningsskikk.

Sakens bakgrunn

(1) Oslo kommune bydel Ullern fattet 11. mars 2024 vedtak om helse- og omsorgstjenester i form av praktisk bistand og opplæring «med omsorgsnivå 2» i bolig med heldøgns tjenester for A.

(2) Klageren påklaget kommunens vedtak på vegne av A. I klagen 22. mars 2024 stod det at «[v]edtaket påklages hermed forutsatt at det er en endring i tidligere bemanning (1:1). Jeg krever at [A] får tilbake sin 1:1 bemanning». At A ikke lenger mottok 1:1 bemanning etter tidligere vedtak om helse- og omsorgstjenester fra 2016, ble påberopt av klageren allerede vinteren 2023, og forstås å være noe av bakgrunnen for at kommunen fattet nytt vedtak 11. mars 2024.

(3) Klageren purret på svar i saken 30. juli og 4. september 2024.

(4) I svar 4. oktober 2024 «på brev av 22.03.24» skrev bydel Ullern at vedtaket ikke innebar en endring i bemanning eller omsorgsnivå, kun en endring i hvordan vedtaket var formulert. Bydelen «håpe[t] med dette at [de] hadde besvart [klagerens] henvendelse».

(5) I tilbakemelding 13. oktober 2024 skrev klageren at bydelens svar «på ingen måte [var] behandling av klagen ... iht. forvaltningsloven».

(6) Bydel Ullern sendte foreløpig svar 28. oktober 2024 om at klagen på vedtaket 11. mars 2024 ville bli behandlet innen 25. november 2024. I nytt foreløpig svar 25. november 2024 skrev bydelen at klagen ville bli behandlet innen utgangen av januar 2025. Årsaken til forsinkelsen var «stor saksmengde i avdelingen».

(7) Klageren klaget etter dette til ombudet på lang saksbehandling og manglende svar fra Oslo kommune bydel Ullern.

Våre undersøkelser

(8) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere. I brev 8. januar 2025 stilte vi blant annet spørsmål om årsaken til at saken ikke var oversendt Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus for klagebehandling.

(9) Bydel Ullern svarte 23. januar 2025 at de oppfattet klagen 22. mars 2024 dithen at saken skulle sendes Statsforvalteren forutsatt at det hadde vært en endring i tjenestetilbudet. Da tilbudet etter deres vurdering var det samme, ble ikke saken sendt videre. Ifølge bydelen var de ikke klar over at klageren ønsket at klagen skulle behandles av

Statsforvalteren før tilbakemeldingen 13. oktober 2024. I ettertid så de imidlertid at klageren burde ha blitt kontaktet for å få avklart hva hun mente.

(10) Bydelen opplyste videre at saken ble oversendt Statsforvalteren for klagebehandling 17. desember 2024. Årsaken til at det tok to måneder fra de ble klar over at klageren ønsket at saken skulle klagebehandles, var saksmengde og sykdom.

(11) På spørsmål herfra om dette var en sak som krevde ytterligere utredning fra kommunen før oversendelse til Statsforvalteren, svarte bydelen benektende.

(12) Ombudets spørsmål og bydelens svar er nærmere omtalt under ombudets syn på saken.

(13) Klageren hadde merknader til svaret fra bydelen, og bydelen hadde tilleggsmerknader. Klageren mente blant annet at det var «underlig» at bydelen ikke forsto at klagen 22. mars 2024 skulle sendes Statsforvalteren, da det tydelig fremgikk av klagen at hun klaget på vedtaket 11. mars 2024, og i tillegg purret to ganger. Klageren viste også til at klagen på bemanningen startet allerede i begynnelsen av 2023.

Sivilombudets syn på saken

(14) Saken reiser spørsmål om Oslo kommune bydel Ullern brukte for lang tid på å oversende klagen på vedtak om helse- og omsorgstjenester til Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus for klagebehandling. Ombudet vil også ta stilling til om klageren ble holdt tilstrekkelig orientert underveis i sakens behandling hos bydelen.

1. Var bydel Ullerns behandlingstid ved saksforberedelsen av klagen for lang?

1.1 Om de aktuelle rettsreglene

(15) Vedtak om kommunale helse- og omsorgstjenester i form av personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring, kan påklages til statsforvalteren i medhold av pasient- og brukerrettighetsloven § 7-2. Det følger av § 7-7 at forvaltningslovens regler om behandling av klager over enkeltvedtak gjelder så langt de passer med de særlige bestemmelser som er gitt i lovens kapittel 7.

(16) Reglene for saksforberedelsen i klagesaker står i forvaltningsloven § 33. Annet ledd lyder slik:

«Underinstansen skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal underinstansen avvise saken ...»

(17) Dersom underinstansen ikke treffer en slik avgjørelse, følger det av § 33 fjerde ledd første punktum at sakens dokumenter skal sendes klageinstansen «så snart saken er tilrettelagt».

(18) Forutsetningen for at klagen gir grunn til å foreta undersøkelser fra førsteinstansens side, er at klageren har tatt opp nye forhold eller anførsler, jf. forarbeidene til forvaltningsloven, Ot.prp. nr. 3 (1976–1977), side 92-93, merknadene til § 33.

(19) Sivilombudets uttalelse 6. mai 2024 (SOM-2023-3992) gjaldt barnevernets behandlingstid ved saksforberedelse i klagesaker. Utgangspunktene er de samme i saker om kommunale helse- og omsorgstjenester. I uttalelsen avsnitt (20) – (22) står det:

«(20) Som nevnt, fremgår det av forvaltningsloven § 33 fjerde ledd at sakens dokumenter skal oversendes klageinstansen «så snart» saken er tilrettelagt. Dette suppleres av forvaltningsloven § 11 a første ledd, der det står at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken «uten ugrunnet opphold». Det er altså ikke tilstrekkelig å oversende saken raskt til klageorganet når den er utredet. Utredningen skal også skje uten ugrunnet opphold.

(21) Ombudet har tidligere uttalt seg om tidsbruken ved saksforberedelse i klagesaker, blant annet i SOM-2019-2955. Her skriver ombudet:

‘Hva som ligger i ‘ugrunnet opphold’ vil kunne variere fra sakstype til sakstype. Forvaltningen skal ha tid til å foreta de undersøkelser som er nødvendige for at saken skal være tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17 og § 33. Samtidig må det ses hen til sakstypen og hva konsekvensene av for lang saksbehandlingstid vil bli for den som klager. Selv om det kan tas hensyn til hvilke personalressurser forvaltningsorganet har tilgjengelig til å behandle saken, samt hvilke andre tilsvarende saker som ligger i ‘kø’, må saksbehandlingen både i førsteinstans og i klagesinstansen søkes organisert så den blir rask nok til at en eventuell klagebehandling ikke blir illusorisk.’

(22) Ved vurderingen av om underinstansen har forberedt saken «uten ugrunnet opphold», må det altså ses hen til hva saken gjelder. Saksbehandlingstiden kan ikke være så lang at en parts klagerett i realiteten faller bort. Dette gjelder særlig der avgjørelsen det klages på er av inngripende karakter for parten, noe en barnevernstjenestes avgjørelser regelmessig er.»

1.2 Ombudets vurdering

(20) Oslo kommune bydel Ullern har på ombudets spørsmål i undersøkelsen svart at tidsbruken i klagesaken var for lang og ikke i tråd med reglene i forvaltningsloven § 33 fjerde ledd og § 11 a første ledd. Det er ombudet enig i.

(21) Fra vedtaket ble påklaget 22. mars 2024 og til bydelen ga et svar i saken 4. oktober 2024, gikk det over seks måneder. Etter klagerens tilbakemelding 13. oktober 2024 og til klagen ble oversendt Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus for klagebehandling 17. desember 2024, tok det ytterlige to måneder. Saksforberedelsen totalt var nesten ni måneder. Klagen nødvendiggjorde ingen ytterligere utredning fra kommunens side før oversendelse til Statsforvalteren.

(22) Bydel Ullern har som forklaring på tidsbruken vist til at de forsto klagen 22. mars 2024 slik at den skulle sendes Statsforvalteren dersom det hadde vært en endring i tjenestetilbudet, noe det etter deres vurdering ikke var. Bydelen avsluttet derfor saken. At bydelen misforstod klagerens hensikt, fremgår med all tydelighet av klagerens tilbakemelding 13. oktober 2024.

(23) Det er på det rene at klageren påklaget kommunens vedtak. Dette fremgikk uttrykkelig av klagen 22. mars 2024. Det klare utgangspunktet er da at kommunen som førsteinstans må følge reglene i forvaltningsloven § 33 om saksforberedelse av klage. Ved eventuell tvil om hva klageren har ment, må kommunen avklare dette med klageren, slik også bydelen skriver i svaret på undersøkelsene herfra.

(24) Selv om formuleringen i klagen om at «forutsatt at det er en endring i tidligere bemanning» isolert sett kunne oppfattes som forbehold, var det etter ombudets syn uansett naturlig å forstå klageren slik at A ikke mottok nødvendige og forsvarlige tjenester når han ikke hadde 1:1 bemanning. Også klagerens henvendelser vinteren 2023 tilsa at hun var misfornøyd med det tjenestetilbudet A mottok. Saken reiste spørsmål om tjenestetilbudet var forsvarlig, uavhengig av om det nye vedtaket innebar en endring av tidligere vedtak. Dersom klagen fører frem, innebærer det at A ikke har mottatt de nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenestene han har rettskrav på så lenge klagesaken har versert. Også sakens karakter tilsier derfor at saksbehandlingstiden ikke bør være så lang i denne type klagesaker.

(25) Ombudet mener at kommunens behandlingstid på nesten ni måneder klart var i strid med forvaltningsloven § 33 fjerde ledd, jf. § 11 a første ledd.

(26) Om prioritering av klagesaker om personlig assistanse generelt, og denne klagesaken spesielt, har bydel Ullern i svaret hit opplyst at klagesakene behandles fortløpende, også denne saken. Gjennomsnittlig behandlingstid for klagesaker etter helse- og omsorgstjenesteloven i bydel Ullern ble oppgitt å være 62 dager.

(27) Ombudet forstår svaret slik at bydel Ullern normalt ikke har en saksbehandlingstid på ni måneder i klagesaker om helse- og omsorgstjenester, herunder personlig assistanse. Ombudet forstår det videre slik at denne klagen kom i «kø» regnet fra tilbakemeldingen 13. oktober 2024, og ikke ble prioritert etter at bydelen ble klar over at de hadde misforstått klagen. På det tidspunktet hadde det allerede gått nesten syv måneder siden vedtaket ble

påklaget. Ut fra opplysningene om forventet saksbehandlingstid i foreløpig svar 25. november 2024, ville behandlingstiden totalt ha vært opptil ti måneder.

(28) Ombudet har flere ganger tatt opp behovet for å prioritere saker som har versert lenge, uten at klageren kan lastes for tidsbruken. Se blant annet ombudets uttalelse 12. september 2022 (SOM-2022-1133).

(29) Etter ombudets syn burde bydel Ullern ha innrettet klagebehandlingen, og gjort nødvendige prioriteringer, ut ifra det totale tidsforløpet i saken. Derfor burde kommunen ha prioritert klagen høyere på bakgrunn av den tid som var gått fra vedtaket ble påklaget og til kommunen ble klar over at klagen skulle klagebehandles.

2. Ble klageren holdt tilstrekkelig orientert under sakens behandling i bydelen?

2.1 Om de aktuelle rettsreglene

(30) Krav til foreløpig svar er regulert i forvaltningsloven § 11 a andre ledd. Sivilombudets uttalelse 14. april 2023 (SOM-2023-385) handlet om lang saksbehandlingstid hos Statsforvalteren i en sak om rettighetsklage og anmodning om tilsyn. I uttalelsen avsnitt (20) står det følgende om foreløpig svar og orientering til klageren underveis i saken:

«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.»

(31) I samme uttalelse avsnitt (21) vises det til at Sivilombudet ved flere anledninger har lagt til grunn – som god forvaltningsskikk – at også skriftlige henvendelser under sakens gang skal besvares innen rimelig tid, se for eksempel SOM-2019-4150 punkt 2.

2.2 Ombudets vurdering

(32) Ombudet er enig med bydel Ullern når de i svaret på vår undersøkelse skrev at klageren ikke ble holdt tilstrekkelig orientert underveis i saken, og beklaget det.

(33) Klageren mottok ikke noe foreløpig svar før kommunen svarte 4. oktober 2024, over seks måneder etter at vedtaket ble påklaget. Dette er etter ombudets syn klart i strid med regelen om foreløpig svar i forvaltningsloven § 11 a andre ledd.

(34) Heller ikke klagerens henvendelser underveis i saksgangen 30. juli og 4. september 2024 ble besvart før 4. oktober 2024. Ombudet kan derfor vanskelig se at særlig klagerens

første purring 30. juli 2024 ble besvart innen rimelig tid i tråd med kravet til god forvaltningsskikk.

(35) Avslutningsvis vil ombudet bemerke at det er positivt at bydel Ullern sendte foreløpig svar i saken etter at de forstod at det forelå en klage på vedtaket 11. mars 2024.

Konklusjon

(36) Sivilombudet er kommet til at bydel Ullerns tidsbruk i klagesaken på nesten ni måneder var klart i strid med forvaltningsloven § 33 fjerde ledd, jf. § 11 a første ledd. Kommunen burde ha prioritert klagen høyere ut fra den tid som allerede var gått fra vedtaket ble påklaget og til kommunen ble klar over at klagen skulle klagebehandles.

(37) Ombudet mener også at det var klart i strid med regelen om foreløpig svar i forvaltningsloven § 11 a andre ledd at kommunen ikke ga et svar i saken før det var gått over 6 måneder. Heller ikke klagerens purring underveis i saksgangen ble besvart innen rimelig tid i tråd med kravet til god forvaltningsskikk.

(38) Idet klagen er oversendt Statsforvalteren for klagebehandling, lar ombudet saken bero med disse merknadene. Kommunen bes merke seg ombudets syn på reglene om saksbehandlingstid og foreløpig svar ved behandlingen av fremtidige klagesaker.

7.3.2025 (2024/6630)