

Lånekassens praksis for behandling av klager

20.6.2025 (2024/6000)

Saken gjelder Lånekassens praksis for behandling av klager generelt og Lånekassens behandling av en konkret klagesak. Klagerens søknad om inntektsavhengig stipend ble behandlet og avslått av Lånekassen i tre omganger. Ingen av klagene ble sendt videre til Lånekassens klagenemnd. Lånekassen har vist til at det i enkelte saker gis en utfyllende begrunnelse etter Lånekassens gjennomgang av en klage. I slike tilfeller må klageren opprettholde klagen for at saken skal videresendes til Lånekassens klagenemnd.

Sivilombudet mener at praksisen med å gi en utfyllende begrunnelse kan være et hensiktsmessig ledd i forberedelsen av enkelte klager, særlig i tilfeller der det er uklart hva henvendelsen gjelder eller om henvendelsen i det hele tatt kan kategoriseres som en klage, jf. forvaltningsloven §§ 32 tredje ledd og 33 andre ledd. Det er imidlertid i strid med forvaltningsloven dersom denne fremgangsmåten

benyttet generelt for å redusere antall klager som videresendes til Lånekassens klagenemnd.

Lånekassen bør etter Sivilombudets syn utarbeide tydeligere retningslinjer for når en utfyllende begrunnelse er riktig fremgangsmåte for behandling av en klage. Retningslinjene må overholde kravene i forvaltningsloven. Sivilombudet mener også at Lånekassen må endre informasjonen på nettsidene slik at den samsvarer med forvaltningsloven, Lånekassens interne instruks og svarbrev hit.

Sivilombudet mener den aktuelle saken ikke er behandlet i tråd med forvaltningsloven § 33. Saken ble heller ikke avgjort «uten ugrunnet opphold», og klageren ble ikke tilstrekkelig orientert om klageadgangen, jf. forvaltningsloven §§ 11 a og 27 tredje ledd.

Sakens bakgrunn

(1) A (heretter klageren) søkte 16. august 2022 om utdanningsstøtte for studieåret 2022-2023. Lånekassen traff vedtak samme dag, og opplyste at rett til inntektsavhengig stipend ikke hadde vært vurdert fordi klageren ikke hadde søkt om det.

(2) Den 7. og 10. mars 2023 søkte klageren om inntektsavhengig stipend for studieåret 2022-2023. Lånekassen avslo søknaden i vedtak 16. mai 2023 da den samlede forsørgerinntekten var høyere enn inntektsgrensen for rett til inntektsavhengig stipend. I vedtaket ble det gitt informasjon om klageretten, men det fremgikk ikke hvilken instans som skulle behandle en eventuell klage.

(3) Vedtaket ble påklagd 25. mai 2023, da klageren mente det var grunn til å se bort fra inntekten til den ene forsørgeren. I brev datert 2. juni 2023 etterspurte Lånekassen ytterligere dokumentasjon, herunder bekreftelse fra Nav på at den ene forsørgeren manglet

bidragsevne. Klager oversendte 21. juni 2023 bekreftelse fra Nav om at bidragspliktige ikke hadde betalt bidrag etter 18. oktober 2021.

(4) Den 3. juli 2023 behandlet Lånekassen søknaden på nytt «på grunnlag av nye opplysninger/ ny søknad av 25. mai 2023.» Den innsendte dokumentasjonen ble ikke ansett tilstrekkelig for at Lånekassen kunne se bort fra inntekten til den ene forsørgeren, og avslaget fra 16. mai 2023 ble stadfestet. Nederst i vedtaket ble det opplyst at det var en forutsetning at klagen uttrykkelig ble opprettholdt for å få den behandlet i Lånekassens klagenemnd.

(5) Klageren opprettholdt klagen 4. juli 2023 gjennom Lånekassens skjema for opprettholdelse av klage. Klagen ble imidlertid ikke videresendt til Lånekassens klagenemnd, men behandlet av Lånekassen i vedtak datert 23. januar 2024. Der ble det sett bort fra inntekten til den ene forsørgeren, men avslaget ble likevel stadfestet fordi inntekten til den andre forsørgeren alene var høyere enn inntektsgrensen for rett til inntektsavhengig stipend. Nederst i vedtaket ble det gitt informasjon om at vedtaket kunne påklages, men det ble ikke opplyst om hvilken instans som skulle behandle en eventuell klage.

(6) Den 18. mai 2024 mottok Sivilombudet en klage på Lånekassens vedtak datert 23. januar 2024. Sivilombudet avsluttet klagebehandlingen 24. mai 2024 fordi vi ikke kunne se at klagen hadde vært behandlet av Lånekassens klagenemnd, se sivilombudsloven § 8. Etter at saken ble avsluttet hos Sivilombudet, mottok vi brev fra klageren 11. august og 1. september 2024 der han opplyste at Lånekassen nå hadde bekreftet at saken var behandlet av Lånekassens klagenemnd. Vedlagt i brevet lå en skjermdump av e-postkorrespondanse mellom Lånekassen og klageren, der Lånekassens svar 5. august 2024 lød som følger:

«Det stemmer at du sendte klage og opprettholdelse av denne. Ut i fra den innsendte dokumentasjonen har vi imidlertid kommet frem til at vi kan godta dokumentasjonen og se bort fra den ene forsørgeren. Vi har derfor behandlet saken på nytt.

Dersom du er uenig i vedtaket kan du klage på dette innen frist. (...)»

(7) Basert på e-postkorrespondansen vurderte Sivilombudet imidlertid at klagen fortsatt ikke hadde vært behandlet i Lånekassens klagenemnd til tross for at A hadde opprettholdt klagen.

Våre undersøkelser

(8) Etter en gjennomgang av saksdokumentene, fant vi grunn til å undersøke Lånekassens praksis for behandling av klager nærmere. Vi fant ikke grunn til å undersøke klagers rett til inntektsavhengig stipend.

(9) I brev 12. november 2024 ba vi Lånekassen om å redegjøre for:

- Hvorfor saken ikke ble oversendt til Lånekassens klagenemnd.
- Om Lånekassen anså klagen datert 25. mai 2023 for en ny søknad.
- Om behandlingstiden i klagerens sak var i samsvar med de forutsetningene Sivilombudet tidligere hadde lagt til grunn i bl.a. sak 2002-0468.

Vi ba også Lånekassen redegjøre for:

- Om Lånekassens prosess for klagebehandling med krav om at en klage må opprettholdes, er i samsvar med forvaltningsloven §§ 28 og 33.
- Hva som i så fall er det rettslige grunnlaget for å innføre et krav om en ny klage (opprettelse av klage).
- Om opplysningene i Lånekassens avslagsbrev gir en søker tilstrekkelig informasjon om Lånekassens klageordning og retten til å få saken behandlet i Lånekassens klagenemnd, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd
- Behandlingstiden i Lånekassens klagenemnd samt den totale behandlingstiden fra et avslag treffes av Lånekassen til en opprettholdt klage er ferdigbehandlet av Lånekassens klagenemnd.

Lånekassen ble også bedt om å oversende eventuelle interne rutiner eller retningslinjer for saksgangen i en klagesak, samt komme med eventuelle andre merknader til saken.

(10) Vi mottok svar fra Lånekassen 17. desember 2024. Når det gjaldt den konkrete klagen til ombudet, svarte Lånekassen at da det ble sett bort fra den ene forsørgerens inntekt i vedtaket datert 23. januar 2024, ble det samtidig ansett som at Lånekassen hadde tatt hensyn til de forhold klageren klaget over. Derfor antok man at klageren ville akseptere resultatet, selv om det tidligere vedtaket ikke ble endret. Ettersom dette var Lånekassens forutsetning, var ikke Lånekassens behandling av klagen 23. januar 2024 å regne som en utfyllende begrunnelse for vedtaket, som beskrives i sak 2002-0648 hos Sivilombudet, men en imøtegåelse av klagen.

(11) Lånekassen erkjente at de etter å ha behandlet klagen i vedtak 23. januar 2024, burde forberedt klagen datert 4. juli 2023 for behandling i Lånekassens klagenemnd. Lånekassen opplyste at de derfor ville orientere A om at saken nå vil bli forberedt for behandling i klagenemnda ved nærmeste anledning. Den betydelige behandlingstiden mellom A klage datert 4. juli 2023 og Lånekassens vedtak datert 23. januar 2024, skyldes i hovedsak at Lånekassen får store mengder henvendelser og søknader på sommeren og høsten.

(12) Som svar på de generelle spørsmålene om klagesystemet, skrev Lånekassen at det ikke er slik at de generelt krever ny klage etter klagebehandling. Intensjonen bak klageinformasjonen på hjemmesiden har vært å forklare hva som skjer i de tilfellene

Lånekassen gir en utfyllende forklaring på vedtaket, i tråd med Sivilombudets forutsetninger i sak 2002-0468. Lånekassen skrev imidlertid også at dersom en klager opprettholder klagen, vil Lånekassen så snart som mulig sette klagesaken opp for klagenemndsbehandling.

(13) I brev 28. januar 2025 ba vi Lånekassen om å redegjøre nærmere for om klager alltid måtte opprettholde klagen for å få saken behandlet i klagenemnden. Dersom dette ikke var tilfellet, ba vi Lånekassen om å redegjøre for i hvilke tilfeller en klager må (eller ikke må) opprettholde klagen, og om en slik klageordning samsvarer med beskrivelsen på Lånekassens hjemmesider.

(14) Lånekassen svarte i brev 14. februar 2025 at det ikke alltid er slik at klageren må opprettholde klagen etter at Lånekassen har vurdert klagen i første omgang. Lånekassens klagebehandling kan ha fire ulike utfall:

- Klagen avvises.
- Lånekassen gjør om på sitt opprinnelige vedtak. Dersom Lånekassen gir helt eller delvis medhold, vil klageren få et nytt vedtak som må påklages dersom vedkommende er uenig i resultatet. Dette var tilfellet i den konkrete saken.
- Lånekassen finner ikke grunnlag for å gi helt eller delvis medhold. Etter forberedelse sendes saken direkte til Lånekassens klagenemnd.
- Lånekassen gir en nærmere redegjørelse for vedtaket. Klager må opprettholde klagen for at saken skal sendes til klagenemnda.

(15) Dersom Lånekassen ikke finner grunnlag for å gi helt eller delvis medhold, er Lånekassens klagenemnd neste instans, jf. fvl. § 33 fjerde ledd og utdanningsstøtteloven § 18. Visse klager blir tilrettelagt og oversendt Lånekassens klagenemnd på grunnlag av klagen og sakens øvrige dokumenter, uten at Lånekassen ber om mer opplysninger eller presiseringer fra klageren. Dette gjøres ut fra konkrete vurderinger i saken.

(16) I andre saker vil Lånekassen gi en nærmere redegjørelser, forstått som en mer utfyllende begrunnelse for vedtaket. Da må klageren opprettholde klagen for at saken skal videresendes til Lånekassens klagenemnd, ut fra forutsetningen om at klageren kan komme til å endre sin oppfatning etter Lånekassens redegjørelse. Dette er praksisen som Sivilombudet aksepterte i 2002 og som Lånekassen har brukt som grunnlag for saksbehandlingen av klager. Det er her en forutsetning at Lånekassen overfor den enkelte klager presiserer at vedkommende har en ubetinget rett til å få saken behandlet i klagenemnda.

(17) Lånekassen understreket også at de har 1,2 millioner kunder og fatter hvert år et høyt antall vedtak. Som et masseforvaltningsorgan har Lånekassen i oppdrag å fatte vedtak

overfor det høye antallet kunder på en måte som ivaretar deres rettssikkerhet, men som samtidig kan gjøres effektivt.

Sivilombudets syn på saken

(18) Saken reiser spørsmål om hvordan Lånekassen behandler klager generelt, og om den konkrete saken er behandlet i tråd med forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

Rettslig utgangspunkt

(19) En søker fra en familie med svak økonomi kan få stipend som et bidrag til å dekke livsopphold (inntektsavhengig stipend). Stipendet gis etter tre satser avhengig av blant annet inntekten til søkerens forsørgere, jf. forskrift om utdanningsstøtte § 54 bokstav a.

(20) Søknader om utdanningsstøtte behandles av Lånekassen etter bestemmelsene i utdanningsstøtteleven og forskrifter jf. utdanningsstøtteleven § 16. Klager over enkeltvedtak truffet av Lånekassen, behandles av Lånekassens klagenemnd som klageinstans, jf. utdanningsstøtteleven 18.

(21) Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel III til VI gjelder for Lånekassen, der ikke annet er særskilt regulert.

(22) Etter forvaltningsloven § 28 skal enkeltvedtak kunne påklages til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det organet som har fattet vedtaket. Klagen fremsettes for det organ som fattet vedtaket, jf. § 32 første ledd bokstav a). Av samme ledd i bestemmelsen bokstav c) og d) følger det at klagen skal «nevne det vedtak det klages over», og «den endring som ønskes i det vedtak det klages over.» I § 32 andre ledd står det at klagen også bør «nevne de grunner klagen støtter seg til». Etter tredje ledd skal forvaltningsorganet sette en kort frist for å rette/utfylle klager som ikke oppfyller lovens krav.

(23) Førsteinstansen skal forberede klagesaken og foreta de undersøkelser klagen gir grunnlag for, se forvaltningsloven § 33 første til tredje ledd. Forberedelsen av en klage kan få tre mulige utfall; klagen kan avvises, vedtaket oppheves eller endres av førsteinstansen eller vedtaket fastholdes.

(24) Dersom førsteinstansen ikke opphever eller endrer vedtaket, men fastholder sitt syn, skal sakens dokumenter oversendes til klageinstansen for avgjørelse, eventuelt sammen med underinstansens ytterligere merknader, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd. Treffer underinstansen et nytt realitetsvedtak, kommer reglene om enkeltvedtak til anvendelse, bl.a. retten til å klage etter forvaltningsloven § 28.

1. Nærmere om klagesaksbehandlingen i Lånekassen

(25) Lånekassens gjennomgang av en klage kan resultere i at (1) klagen avvises, (2) Lånekassen endrer eller opphever vedtaket eller (3) klagen tilrettelegges og oversendes til Lånekassens klagenemnd, jf. forvaltningsloven § 33 andre og fjerde ledd. Slik saken er opplyst, kan Lånekassens gjennomgang av en klage i tillegg resultere i at (4) Lånekassen gir en utfyllende begrunnelse/redegjørelse. I de sistnevnte tilfellene (typetilfelle 4) er Lånekassens praksis at klageren må opprettholde klagen for at saken skal oversendes til Lånekassens klagenemnd.

(26) I det følgende vil Sivilombudet konsentrere seg om det beskrevne typetilfelle 4. Denne fremgangsmåten for behandling av klager er tidligere undersøkt av Sivilombudet (Sivilombudsmannen), sist i uttalelse i årsmeldingen for 2002 s. 177 (sak 2002-0468). Sivilombudet har valgt å undersøke problemstillingen på nytt på grunn av Lånekassens fremgangsmåte i den aktuelle klagesaken, men også på grunn av informasjonen Lånekassen har publisert på egne nettsider om klageadgangen.

(27) På Lånekassens nettsider under punktet «Dette skjer når du klager» (sist besøkt 16. juni 2025) står det:

«Når du sender klagen, vil en saksbehandler se på saken din på nytt. Du får et skriftlig svar med en begrunnelse når saksbehandleren har ferdigbehandlet saken din.

Hvis du ikke får medhold, kan du velge å klage saken videre. Du må gi Lånekassen skriftlig beskjed om at du ønsker å opprettholde klagen innen tre uker etter at du er kjent med resultatet. Saken din vil da bli sendt til klagenemnda.»

(28) Informasjonen om klagesaksbehandlingen på Lånekassens nettsider gir inntrykk av at Lånekassens gjennomgang av en klage *generelt* resulterer i at Lånekassen gir en ny redegjørelse eller utfyllende begrunnelse. Klageren må da klage på nytt/opprettholde klagen for at klagen skal bli videre behandlet i Lånekassens klagenemnd.

(29) Lånekassen har imidlertid i sine svarbrev fremholdt at det ikke alltid er slik at klageren må opprettholde klagen etter at Lånekassen har vurdert klagen i første omgang, se avsnitt 14-16.

(30) I Lånekassens interne instruks står det at det er i strid med forvaltningsloven å sende flere likelydende vedtak, men at Sivilombudet har uttalt at de ikke har innsigelser mot at det gis en mer utførlig begrunnelse for vedtaket, se instruksens punkt 4 med overskrift «nærmere orientering». Det må da være grunn til å tro at klageren vil kunne endre sin oppfatning av saken på bakgrunn av denne. En slik utførlig begrunnelse av vedtaket kan sees på som et ledd i «forberedelsen av klagesaken».

(31) Videre står det i instruksens:

«[S]aken skal bli fremmet for klagenemnda så sant det ikke framkommer at klageren har eller kan ha misforstått vedtaket og trenger en ytterligere begrunnelse. Vi kan bare

sende tilskrift etter avslag dersom vi kan gi tilleggsopplysninger eller en ytterligere begrunnelse for /forklaring av vedtaket. Vi må informere klageren i brevet om at han må melde fra så snart som mulig dersom han ønsker å opprettholde klagen.»

(32) Som begrunnelse for denne behandlingsmåten har Lånekassen i sine svar på vår undersøkelse, vist til at det i enkelte klagesaker ikke fremgår tydelig at kunden klager, og at runden med å begrunne vedtaket ytterligere bidrar til å avklare dette. I mange tilfeller vil kunden akseptere resultatet når de får en mer utfyllende forklaring/begrunnelse. Det er også vist til at praksisen tidligere har blitt akseptert av Sivilombudet (Sivilombudsmannen) i uttalelse i årsmeldingen for 2002 s. 177 (sak 2002-0468).

(33) Sivilombudsmannen uttalte i saken fra 2002 at Lånekassens praksis med ikke å oversende en sak direkte til klagenemnda når vedtaket blir opprettholdt, kunne aksepteres dersom visse forutsetninger var oppfylt. Forutsetningen var at Lånekassen ga en utfyllende begrunnelse for vedtaket og at det ble presisert overfor den enkelte klager at vedkommende har en ubetinget rett til å få saken behandlet i klagenemnda. I tillegg uttalte Sivilombudsmannen at dersom klagen ble fastholdt, måtte Lånekassen sørge for at saken ble sendt til klagenemnda umiddelbart, slik at saksbehandlingen ikke ble vesentlig forsinket som følge av behandlingsmåten.

(34) På bakgrunn av opplysningene i Lånekassens svarbrev og den interne instruksen, legger Sivilombudet til grunn at Lånekassen ikke generelt praktiserer å gi en ny redegjørelse eller utfyllende begrunnelse etter at Lånekassen har vurdert klagen i første omgang, slik det opplyses om på Lånekassens nettsider. Denne fremgangsmåte velges bare dersom Lånekassen etter en konkret vurdering i den enkelte sak mener klageren vil kunne komme til å endre sin oppfatning på bakgrunn av den utfyllende begrunnelsen.

(35) Sivilombudet mener en slik fremgangsmåte for behandling av enkelte klager kan være et hensiktsmessig ledd i forberedelsen av en klagesak, særlig i tilfeller der det er uklart hva henvendelsen gjelder eller om henvendelsen i det hele tatt kan kategoriseres som en klage, jf. §§ 32 tredje ledd og 33 andre ledd. Forvaltningsorganer har en plikt til å gjøre de forberedelser/undersøkelser som klagen gir grunn til, og nettopp i disse tilfellene vil det å gi en utfyllende begrunnelse kunne være til klagers fordel. Om kravene til innholdet i en klage og underinstansens ansvar i den forbindelse skriver Bernt i note 856 til forvaltningsloven § 32 på rettsdata.no:

«Forvaltningsorganet – det vil si førstinstansen etter § 33 andre ledd – har plikt til å ta initiativ overfor klageren for å få slike feil og mangler rettet eller klagen supplert. Det vil her først og fremst være behov for å avklare om det virkelig er ment som en klage etter lovens § 28 der dette reiser tvil.»

Og i note 857:

«Også der klagen i og for seg tilfredsstiller kravene i § 31 første ledd, kan det være behov for å få nærmere opplysninger eller uttalelser fra parten. Det bør her normalt settes en frist i tråd med ordningen etter § 16 første ledd.»

(36) Sivilombudet vil understreke at fremgangsmåten med å gi en utfyllende begrunnelse for vedtaket, ikke kan brukes som et generelt tiltak for å redusere antall klager som sendes til behandling i klagenemnda. Det vil være i strid med forvaltningslovens regler. I den grad saksmengden og ressurssituasjonen i Lånekassen og Lånekassens klagenemnd gjør det ønskelig med en slik fremgangsmåte for å redusere antallet klager som behandles i nemnda, må løsningen i så fall reguleres i lov eller forskrift.

(37) Sivilombudet mener i tillegg at de retningslinjer for saksbehandlingen som er fremlagt i denne saken, gir lite veiledning for den vurderingen den enkelte saksbehandler må gjøre. Av hensyn til likebehandling, mener Sivilombudet dette er uheldig. Lånekassen bør utarbeide tydeligere retningslinjer for når en utfyllende begrunnelse er riktig fremgangsmåte for behandling av klager. Retningslinjene må sikre at fremgangsmåten overholder kravene i forvaltningsloven, slik som krav til saksbehandlingstid, hvilke krav som kan stilles til klagens innhold og retten til å få behandlet klagen hos Lånekassens klagenemnd, jf. forvaltningsloven §§ 11 a, 32 og 33.

(38) Sivilombudet kan ikke se at informasjonen på Lånekassens nettsider samsvarer med forvaltningsloven, Lånekassens interne instruks eller Lånekassens svarbrev hit. Sivilombudet mener det er uheldig at Lånekassen gir upresise opplysninger om klagebehandlingen på sine nettsider. Lånekassen har i sitt svarbrev datert 14. februar 2025 erkjent at klageprosessen på nettsidene kan bli forklart på en bedre måte. Lånekassen har opplyst at de vil se nærmere på informasjonen på nettsidene og gjøre nødvendige endringer. Ombudet er enig med Lånekassen at en endring er nødvendig. Ombudet bemerker at informasjonen på nettsiden ikke er blitt forandret per 16. juni 2025, men legger til grunn at det vil bli gjort så snart som mulig.

2. Lånekassens saksbehandling i den konkrete saken

2.1 Lånekassens behandling av klagene datert 25. mai og 4. juli 2023

(39) I Lånekassens vedtak 16. mai 2023 ble søknaden om inntektsavhengig stipend avslått fordi den samlede forsørgerinntekten var høyere enn inntektsgrensen ved behovsprøvingen. I vedtaket fremgikk det at klageren kunne påklage vedtaket. Det ble ikke oppgitt hvilken instans som skulle behandle en eventuell klage.

(40) Den 25. mai 2023 ble vedtaket påklagd fordi klageren mente at Lånekassen måtte se bort fra inntekten til den ene forsørgeren. Han skrev følgende i klagen:

«Jeg ønsker å klage på et enkeltvedtak dere sendte meg 16.05.2023.»

(41) Lånekassen behandlet klagen i vedtak datert 3. juli 2023. I vedtaket står det at saken var behandlet på nytt på grunnlag av «nye opplysninger/ny søknad 25. mai 2023». Det står også at «vedtaket erstatter tidligere vedtak om utdanningsstøtte for hele eller en del av studieåret 2022–2023». Lånekassen viste til klagen og den innsendte dokumentasjonen, men konkluderte med at heller ikke de nye opplysningene var tilstrekkelig for at Lånekassen kunne se bort fra den ene forsørgeren, slik klageren hadde anført. Den nye behandlingen førte derfor til samme resultat for klageren som det vedtaket han allerede hadde påklaget.

(42) Det er uklart for Sivilombudet hvorfor Lånekassen traff et nytt vedtak 3. juli 2023. Lånekassen har i svaret hit forklart at de i vedtaket 3. juli 2023 ikke oppfattet klagerens henvendelse som en ny søknad, men som nye opplysninger. De har vist til at det ble åpnet for at klageren kunne opprettholde klagen dersom han ønsket å få klagen behandlet i Lånekassens klagenemnd.

(43) Sivilombudet ønsker å understreke at det for mottakeren ikke er naturlig å lese vedtaket datert 3. juli 2023 som en utfyllende begrunnelse av det første vedtaket som ble truffet (typetilfelle 4). Avgjørelsen har overskriften «Vedtak om utdanningsstøtte for 2022-2023», og innledes med at saken er behandlet på nytt og at vedtaket erstatter det tidligere vedtaket. Klagerens henvendelse 25. mai 2023 kan ikke forstås som noen annet enn en klage, og kan heller ikke tolkes som et spørsmål om utfyllende begrunnelse. Lånekassen hadde ikke grunn til å tro at klageren ville komme til å endre sin oppfatning på bakgrunn av vedtaket datert 3. juli 2023, og forutsetningene for å gi en utfyllende begrunnelse var etter ombudets syn ikke til stede.

(44) Ombudet registrerer at klagen 25. mai 2023 ble behandlet på den måten som er beskrevet på Lånekassens nettsider, det vil si at en saksbehandler vurderte saken på nytt og sendte klageren et skriftlig svar med en begrunnelse. Fordi Lånekassen ikke ga klageren medhold etter den nye vurderingen, ble det opplyst i vedtaket at han kunne opprettholde klagen dersom han ønsket å få den behandlet i Lånekassens klagenemnd.

(45) Når verken kravene til klagens innhold tilsa et behov for avklaring, og det heller ikke kom frem av vedtaket at det var en utfyllende begrunnelse, skulle saken i stedet vært forberedt for behandling i Lånekassens klagenemnd, jf. forvaltningsloven §§ 32 tredje ledd og 33 andre og fjerde ledd.

(46) Da klagen ble opprettholdt 4. juli 2023 gjennom Lånekassens skjema for opprettholdelse av klage, behandlet Lånekassen klagen på nytt i vedtak 23. januar 2024 i stedet for å oversende saken til Lånekassens klagenemnd.

(47) Lånekassen har i svaret på vår undersøkelse begrunnet dette med at da Lånekassen fant grunn til å unnta den ene forsørgerens inntekt fra behovsprøvingen, ble det samtidig ansett som at Lånekassen hadde tatt hensyn til de forhold klageren klagde over.

Lånekassens behandling var ikke bare å regne som en utfyllende begrunnelse for vedtaket, men også som en imøtegåelse av klagen.

(48) I svaret på undersøkelsen har Lånekassen imidlertid erkjent at klagen 4. juli 2023 burde vært forberedt for behandling i klagenemnda, både fordi resultatet i saken var uendret, men også fordi det fremsto som mest sannsynlig at klageren ikke ville akseptere resultatet. Lånekassen har opplyst at saken nå er sendt til behandling hos Lånekassens klagenemnd.

(49) Klagebehandling hos et overordnet og uavhengig forvaltningsorgan er grunnleggende for en forsvarlig saksbehandling og den enkeltes rettsikkerhet. Det er derfor ikke tilstrekkelig at avslaget på inntektsavhengig stipend ble behandlet tre ganger av Lånekassen som førsteinstans. Ved å kreve to ekstra klager har Lånekassen i realiteten forsinket og hindret en ny vurdering som klageren hadde krav på.

(50) Etter Sivilombudets syn er det vanskelig å se at Lånekassens klagebehandling av den aktuelle saken er behandlet i tråd med forvaltningsloven § 33. Ombudet kan heller ikke se at klagesaksbehandlingen samsvarer med Sivilombudets tidligere uttalelser, Lånekassens svarbrev på vår undersøkelse eller interne instruks.

(51) Sivilombudet forutsetter at Lånekassen sørger for å ha rutiner og retningslinjer som i tilstrekkelig grad ivaretar borgernes ubetingete rett til å få en sak behandlet av klageinstansen, jf. forvaltningsloven § 33. Ombudet ber derfor lånekassen om å foreta en gjennomgang av egne rutiner for å sikre at parter i framtidige klagesaker får behandlet sin klage i Lånekassens klagenemnd i samsvar med forvaltningsloven og vurderingene som er gjort i denne uttalelsen.

2.2 Saksbehandlingstiden

(52) Saken ombudet har undersøkt viser at den samlede behandlingstiden kan bli uforholdsmessig lang dersom saken av ulike grunner behandles på nytt i førsteinstansen. Klageren søkte om inntektsavhengig stipend første gang i mai 2023, og deretter gikk det om lag seks måneder fra klageren opprettholdt klagen sin 4. juli 2023 til Lånekassen behandlet den i vedtak datert 23. januar 2024.

(53) Lånekassen skriver i sitt svarbrev at en henvendelse om opprettholdelse av klage i utgangspunktet prioriteres i behandlingsskøen. Hovedforklaringen på den betydelige behandlingstiden mellom As opprettholdt klage og Lånekassens vedtak 23. januar 2024 var etter alt å dømme at sommeren og høsten er høysesong i Lånekassen, hvor det mottas store mengder henvendelser og søknader samtidig.

(54) Søknader til Lånekassen skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a. Ombudet har tidligere lagt til grunn at bestemmelsen stiller krav til både behandlingstiden og hva som er akseptable årsaker til opphold i saksbehandlingen. 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.

(55) Slik saken er opplyst, er det vanskelig for ombudet å se at klagen i denne saken var spesielt komplisert eller omfattende. At den opprettholdte klagen ble liggende i over seks måneder, synes i all hovedsak å skyldes den store saksmengden til Lånekassen i den aktuelle tidsperioden. Tidsbruken skyldes dermed ikke forhold ved klagen. Etter Sivilombudets syn har ikke behandlingstiden vært i tråd med forvaltningsloven § 11 a.

2.3 Krav til underretning

(56) Når Lånekassen treffer et enkeltvedtak, skal parten underrettes om vedtaket så snart som mulig. Underretningen skal inneholde opplysninger om «klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage», jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

(57) I vedtaket 16. mai 2023 fremgikk det at klageren kunne påklage vedtaket. Det ble ikke oppgitt hvilken instans som skulle behandle en eventuell klage. Da Lånekassen traff nytt vedtak datert 3. juli 2023 etter klage, ble det opplyst at klageren kunne opprettholde klagen for behandling i Lånekassens klagenemnd. Da den opprettholdte klagen ble behandlet av Lånekassen i vedtak datert 23. januar 2023, ble det opplyst at klageren kunne påklage vedtaket, men det fremgikk ikke hvilken instans som skulle behandle en eventuell klage.

(58) Sivilombudet mener kravene til underretning i den aktuelle saken ikke har vært i tråd med forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Informasjon om muligheten til å klage der man får et avslag er grunnleggende for en forsvarlig saksbehandling. Det er viktig at mottakerne av et vedtak fra Lånekassen orienteres om hvem som er klageinstans; nemlig Lånekassens klagenemnd. I de sakene der Lånekassen praktiserer en utfyllende begrunnelse, er opplysninger om klageinstans særlig viktig for å ivareta klagerens ubetingede rett til klagebehandling hos Lånekassens klagenemnd.

(59) Etter Sivilombudets syn illustrerer klagerens sak hvordan manglende opplysninger om klageinstansen, kan medføre at klagen ikke blir behandlet av Lånekassens klagenemnd. Sivilombudet ber derfor Lånekassen om å innarbeide rutiner som forhindrer slike feil i fremtiden.

Konklusjon

(60) Sivilombudet mener Lånekassens praksis med å gi en utfyllende begrunnelse kan være et hensiktsmessig ledd i forberedelsen av enkelte klagesaker, særlig i tilfeller der det er uklart hva henvendelsen gjelder eller om henvendelsen i det hele tatt kan kategoriseres som en klage. Forvaltningen har en plikt til å gjøre de forberedelser/undersøkelser klagen gir grunn til, jf. forvaltningsloven §§ 32 tredje ledd og 33 andre ledd, og i disse tilfellene vil

det å gi en utfyllende begrunnelse kunne være til klagers fordel. Det er imidlertid i strid med forvaltningsloven dersom denne fremgangsmåten benyttes generelt for å redusere antall klager som videresendes til Lånekassens klagenemnd.

(61) Lånekassen bør utarbeide tydeligere retningslinjer for når en utfyllende begrunnelse er riktig fremgangsmåte i behandlingen av en klage, slik at parter i framtidige klagesaker får behandlet klagen sin i Lånekassens klagenemnd i samsvar med forvaltningsloven og vurderingene som er gjort i denne uttalelsen. Sivilombudet mener også at Lånekassen må endre informasjonen på nettsidene slik at den samsvarer med forvaltningsloven, Lånekassens interne instruks og svarbrev hit.

(62) Sivilombudet mener den aktuelle saken ikke er behandlet i tråd med forvaltningsloven § 33. Saken ble heller ikke avgjort «uten ugrunnet opphold», og klageren har ikke blitt tilstrekkelig orientert om klageadgangen, jf. forvaltningsloven §§ 11 a og 27 tredje ledd.

20.6.2025 (2024/6000)