

# Saksbehandlingstid ved overprøving av vedtak ihht. kapittel 4A i sosialtjenesteloven – en undersøkelse fra Hedmark<sup>1</sup>

AV **JØRN KROKEN**

Habiliteringstjenesten i  
Hedmark

Lovreglene i kapittel 4A i lov om sosiale tjenester omhandler rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning, og skal evalueres i 2007. Helse-tilsynet gjennomførte i 2005 og 2006 landsomfattende tilsyn på dette området. I 85 av totalt 112 undersøkte kommuner ble det brukt ulovlig tvang. Når kommunene fatter vedtak om bruk av tvang og makt, kreves det at Fylkesmannen overprøver og stadfester vedtakene før tvangstiltakene kan iverksettes.

I hele forvaltningen er rask saksbehandling viktig. Dette gjelder ikke minst 4A-saker. Lang saksbehandlingstid kan bl.a. medføre at tjenestemottakere utsettes for ulovlig tvang og makt. Det er derfor viktig å se på saksbehandlingstiden for 4A-vedtak, og om denne blir kortere eller lengre. I denne artikkelen redegjøres det for utviklingen av Fylkesmannens saksbehandlingstid fra kapittel 6A ble iverksatt i 1999 og til og med 2006. Undersøkelsen er gjort i Hedmark.

## **Innledning**

Kapittel 6A i Lov om sosiale tjenester ble innført i 1999 for å regulere bruk av tvang og makt i tjenesteyting for mennesker med psykisk utviklingshemning. Kapittel 6A ble i 2004 avløst av kapittel 4A, som er relativt liklydende. De viktigste endringene som ble gjort var av strukturell karakter og innebar forenklinger ved at for-

---

<sup>1</sup> Takk til Børge Holden for innspill, kommentarer og redigering.

skriftene ble innarbeidet i lovteksten. I tillegg ble det gjort noen mindre endringer i begrepsbruken – «alternative tiltak» ble endret til «andre løsninger» og «konkret faresituasjon» ble endret til «nødsituasjon». Bestemmelsen om bruk av tvang i atferdsendrende tiltak ble fjernet og det ble åpnet for bruk av mekaniske tvangsmidler på gitte vilkår. Videre ble rett til medvirkning og informasjon utformet i en egen bestemmelse. Reglene om protokollføring og rapportering ble harmonisert med regelverket generelt på dette området slik at reglene om plikt til å føre journal etter reglene i helsepersonelloven og forskrift om pasientjournal ble gjort gjeldende.

Vedtak etter kapittel 4A fattes av kommunen og skal overprøves av Fylkesmannen. Denne har ved overprøvingen full kompetanse og skal prøve alle sider ved vedtaket. Dette omfatter om det er 1) feil ved saksbehandlingen, 2) om det er lagt til grunn uriktige faktiske forhold, eller 3) om det er lagt til grunn uriktig lovforståelse. Overprøvingen kan også gjelde det forvaltningsmessige frie skjønn som er utøvet (om en avgjørelse er grovt urimelig, om like tilfeller er behandlet ulikt, om det er lagt vekt på utenforliggende hensyn og om det foreligger forholdsmessighet) (Rundskriv IS-10/2004).

Den automatiske overprøvingen av vedtak etter kapittel 4A regnes som en viktig rettsikkerhetsgaranti og flere har påpekt betydningen av denne ordningen: «Rådet<sup>2</sup> har vist til at den særlige rettsikkerhetsgarantien som følger av at kommunale vedtak automatisk skal overprøves av Fylkesmannen, synes å ha vært av stor betydning for en lojal praktisering av regelverket» (Ot.prp.nr.55, 2002–2003, s.12). Kapittel 4A inneholder flere rettsikkerhetsgarantier: «Eit hovudelement i den rettslige reguleringa av bruk av tvang mot psykisk

utviklingshemma som er nedfelt i sosialtenestelova kapittel 6A, er dei materielle vilkåra. Det andre hovudelementet i den rettslege reguleringa i kapittel 6A er rettstryggleiksgarantiar av prosessuell og personell art knytt til handsaminga av einskildsaker, samt rettstryggleiksgarantiar som er systemorienterte» (Østenstad, 2000, ss. 75–76). Vilkårene om vesentlig skade og faglig og etisk forsvarlighet er eksempler på materielle vilkår, mens saksbehandlingsreglene er en prosessuell rettsikkerhetsgaranti. Obligatorisk overprøving hos fylkesmannen er en rettsikkerhetsgaranti av personell art, mens midlertidig virketid og oppnevning av «rådet» er systemorienterte rettsikkerhetsgarantier.

Når det gjelder saksbehandlingstid i forvaltningen inneholder Forvaltningslovens § 11a første ledd en generell bestemmelse om at «forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold». Behovet for å stille opp konkrete frister for saksbehandlingen i forvaltningen, samt regulering av virkninger av fristoversittelser, har vært vurdert i flere år i ulike sammenhenger (Moderniseringsdepartementet, 2005). Dette arbeidet har blant annet bidratt til en ny bestemmelse, § 11 b, i Forvaltningsloven, der det heter at: «Kongen kan på bestemte områder fastsette frister for forvaltningens behandling av saker om enkeltvedtak. Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler om beregning av frister». Dette har iallfall ikke skjedd når det gjelder kapittel 4A. Av Rundskriv IS/10 2004 framgår det imidlertid at «Fylkesmannens saksbehandling bør skje raskt» (s. 69). Mitt inntrykk er at dette ikke alltid etterlevs. I tillegg har jeg, ut fra omfattende kjennskap til konkrete kapittel 4A-saker i ett fylke, inntrykk av at saksbehandlingen har økt.

2 I forbindelse med iverksettingen av kapittel 6A ble det opprettet en sentral rådgivende gruppe som i følge § 6A-14 i kapittel 6A skulle: «Følge med i hvordan loven praktiseres og vurdere praksis i forhold til rettsikkerhetsspørsmål og den faglige utviklingen». (Rundskriv I-41/98, s.12).

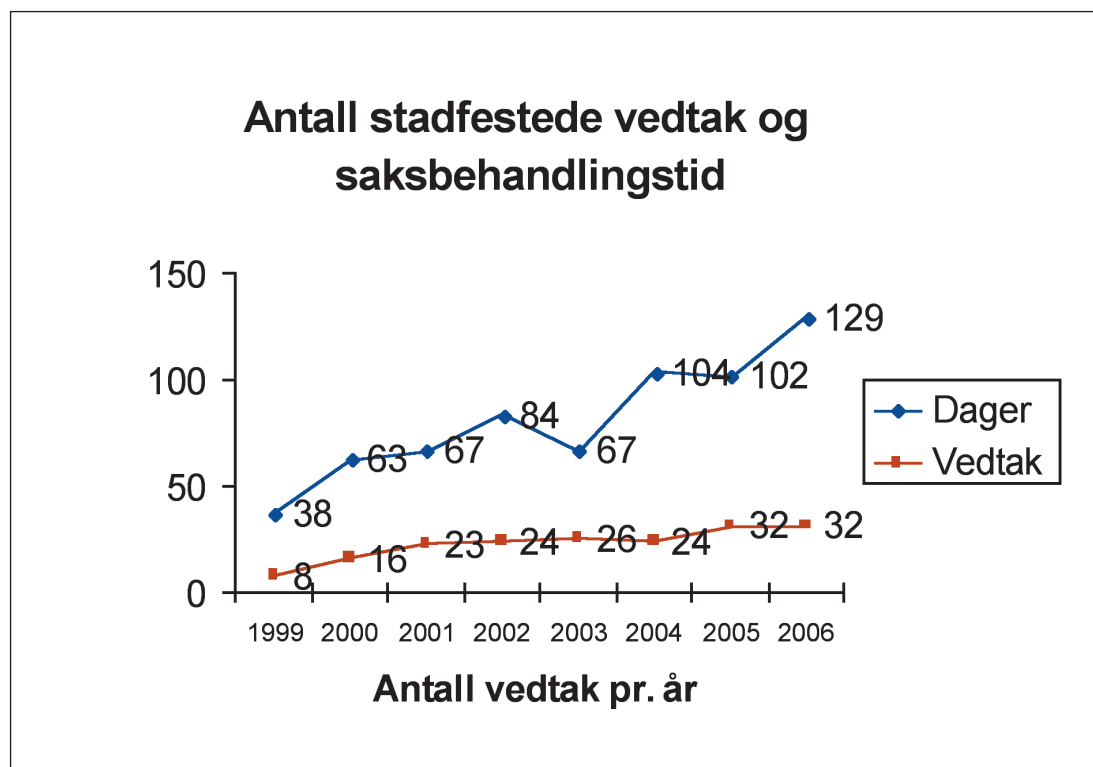
Den følgende undersøkelsen ble derfor gjennomført for å finne ut hvor lang saksbehandlingstiden for kapittel 4A-saker for tiden er, og om det er tendenser til kortere eller lengre saksbehandlingstid når det gjelder overprøving av vedtak.

### Datainnsamling og hva denne viste

Habiliteringstjenesten i Hedmark har helt siden kapittel 6A ble innført registrert en mengde opplysninger om hvert enkelt kommunalt vedtak, inkludert saksbehandlingstiden ved Fylkesmannens overprøving. Jeg har brukt dette tallmaterialet til å se på den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for hvert vedtak for hvert år fra og med 1999 til og med 2006.

Gjennomgangen viser at saksbehandlingstiden for Fylkesmannens overprøving av saker etter kapittel 6A/4A har økt betydelig i løpet av de åtte årene siden kapittel 6A trådte i kraft. I de fire første årene var saksbehandlingstiden relativt stabil, bortsett fra at den økte en del etter første år, det vil si i 2000. Økningen fra 2003 til 2006 har imidlertid vært kraftig, nærmere bestemt nesten en fordobling. I 2006 var saksbehandlingstiden per vedtak i snitt på drøyt fire måneder (figur 1). Det hører med at det i perioden 1999–2006 ikke var noen betydelig økning i antall saker, når vi ser bort fra de to første årene. Siden 2001 har antallet vært nokså stabilt, med unntak av en økning fra 2004 til 2005 (figur 1).

Jeg fant for øvrig at saksbehandlingstiden har variert helt fra åtte dager til 280 dager.



Figur 1. Antall stadfestede vedtak pr. år og gjennomsnittlig saksbehandlingstid for hvert vedtak hos Fylkesmannen i Hedmark.

## Diskusjon

Resultatene viste en kraftig økning i saksbehandlingstid, særlig de siste årene, mens antall saker per år har vært nokså stabilt de siste årene. Et annet hovedfunn er den enorme variasjonen i saksbehandlingstid. Generelt er det bekymringsfullt at saksbehandlingen tar lenger tid. Lang saksbehandling ved overprøving av vedtak medfører at kommunene må forberede nytt, forlenget (prolongert) vedtak bare noen måneder etter at et vedtak er stadfestet. I mange tilfeller vil det være lengre perioder der det brukes tvang uten at det foreligger stadfestet vedtak. Et slikt rettssikkerhetsmessig vakuüm, der rettsreguleringens intensjon undergraves, er ikke tilfredsstillende.

Det er derfor viktig å forklare hvorfor saksbehandlingstiden har økt. Redusert kapasitet hos Fylkesmannen kan være en forklaring. Ved evaluering av kapittel 6A, i 2003, ble likevel Fylkesmennenes ressurser vurdert som tilstrekkelig. Av de Fylkesmennene som uttalte seg anså alle at ressursene som var tildelt fylkesmannsembetene var tilstrekkelige.

I 1999, da lovreguleringen ble iverksatt var situasjonen mer at saksbehandlere satt og ventet på vedtakene. Inntrykket i dag er at saksbehandlerne er på etterskudd. I tillegg har økningen i saksbehandlingstid først og fremst inntruffet de siste årene, det vil si i den perioden Fylkesmannen har gjennomført et landsomfattende tilsyn med gjennomføringen av kapittel 4A. Dette har nødvendigvis har krevd ressurser.

Undersøkelsen omfatter kun ett fylke og det er sannsynligvis betydelige fylkesvise variasjoner når det gjelder saksbehandlingstid, slik det er på andre områder. Likevel er situasjonen i Hedmark neppe unik. Jeg kontaktet, telefonisk, fire andre Fylkesmannsembeter (saksbehandlere – kapittel 4A) for å spørre om saksbehandlingstiden ved disse embetene. Det ble påpekt at saksbehand-

lingstiden varierte betydelig. Ett moment som ble formidlet var mangler – ofte manglende dokumentasjon – ved vedtakene som bidro til lengre saksbehandling. I tillegg var bemanningsendringer (permisjoner, sjukdom osv.) hos Fylkesmannen en faktor som kunne slå uheldig ut. Det ble opplyst at avsatte ressurser hos Fylkesmannen til saksbehandling etter kapittel 4A grovt sett er uendret de siste årene. Det ble understreket at det ikke forelå noen eksakt oversikt over saksbehandlingstid ved disse embetene, men gjennomsnittlig ble det *anslått* en saksbehandlingstid på 2–3 måneder. Ett fylke bestrebet seg på å holde seg under en måned, uten at dette alltid lot seg gjøre. Ett annet fylke meddelte at de hadde en frist på tre måneder, som de stort sett klarte å overholde.

I den grad resultatene fra Hedmark er noenlunde representative for hele landet, kan det være grunnlag for å vurdere tiltak for å oppnå raskere saksbehandling. Lang saksbehandlingstid hos Fylkesmannen er ikke unikt for kapittel 4A. Riksrevisjonen undersøkte i 1999 saksbehandlingstiden bl.a. i forbindelse med klagesaker etter lov om sosial tjenester. Resultatene viste at noen embeter hadde lang saksbehandlingstid. Kun drøyt halvparten av klagesakene ved de undersøkte embetene ble behandlet innen fastsatt mål, det vil si tre måneder. Hedmark, hvor kun 9,7 % av sakene ble behandlet innen tre måneder, kom dårligst ut, mens Buskerud var best med hele 97 % behandlede saker inne tre måneder. Om den generelt lange saksbehandlingstiden uttalte Riksrevisjonen at: «Dette kan bidra til å undergrave rettssikkerheten til klageren», og at: «Det er svært uheldig at saker hvor tidsaspektet kan være viktig for en klager, har så lang saksbehandlingstid» (Riksrevisjonen, 2000–2001, s. 30). Med bakgrunn i undersøkelsen ble det iverksatt ulike tiltak fra departementet. I kjølvannet av dette gikk gjennomsnittlig saksbehandlingstid ned fra

2,9 måneder i 1999 til 1,6 måneder i 2005. Embetene med kortest saksbehandlingstid hadde etablert purrerutiner for innhenting av informasjon fra kommunene, og benyttet et registreringssystem som viste behandlingen av hver enkelt sak (Riksrevisjonen, 2005–2006). Med andre ord bør det være mulig å forkorte saksbehandlingstiden også for kapittel 4A-saker.

Et annet tiltak for å redusere saksbehandlingstiden kan være å se på selve kravene til saksbehandling. Ved tidligere evaluering av kapittel 6A har ordningen med automatisk overprøving vært lite diskutert. I forbindelse med evalueringen av kapittel 4A i 2007 kan det derfor være grunn til å se på Fylkesmannens rolle. Å fjerne den automatiske overprøvingen, å øke tilsynsvirksomheten, samt å gi Fylkesmannen sanksjonsmuligheter, bør etter min mening drøftes. I tillegg er en forenklet saksbehandling en mulighet, for eksempel i form av et meldesystem hvor en uttalelse fra spesialisthelsetjenesten legges ved. Nok et moment er å vurdere utvidet vedtaksperiode kombinert med gode evalueringrutiner. Alternativt, eller parallelt, må Fylkesmannsambetet styrkes for å sikre rask saksbehandling og effektivt tilsyn og for å ivareta andre oppgaver (bl.a. opplæring, veiledning og informasjon) i forbindelse med kapittel 4A.

## Litteratur

Fontene (2007). Ulovlig tvang i 3 av 4 kommuner. 4, 4–7. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) [www.lovdato.no](http://www.lovdato.no).

Moderniseringsdepartementet (2005). Innføring av saksbehandlingsfrister i forvaltningen – hvilke konsekvenser? En juridisk vurdering av mulige konsekvenser av innføring av saksbehandlingsfrister.

Riksrevisjonen (2005–2006). Dokument nr. 3:1. Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 2002.

Riksrevisjonen (2000–2001). Dokument nr. 3:12. Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen ved fylkesmannsembetene.

Sosial- og helsedirektoratet. Lov om sosiale tjenester kapittel 4A. Rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning. Rundskriv IS-10/2004.

Sosial – og helsedepartementet. Rundskriv I-41/98 til lov om sosiale tjenester mv (rettigheter for og begrensning og kontroll med bruk av tvang og makt m v overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning).

Sosial – og helsedepartementet (1997–1998). St.meld.nr.26. Begrensning og kontroll med bruk av tvang og makt i tjenesteyting.

Sosialdepartementet (2002). Høringsnotat. Lov om sosiale tjenester kapittel 4A. Rettssikkerhet ved bruk av tvang overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning.

Sosialdepartementet. Ot.prp.nr.55, 2002–2003 om lov om endringer i lov om sosiale tjenester m.v. og lov om helsetjenesten i kommunene (rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning).

Østenstad, B. H. (2000). *Bruk av tvang og makt mot psykisk utviklingshemmede under yting av kommunale sosial- og helsetenester*. Fagbokforlaget. Bergen.