



STORTINGET

Innst. 472 S

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 4:2 (2024–2025)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om særskilt melding fra Sivilombudet om manglende svar og lang saksbehandlingstid

Til Stortinget

1. Bakgrunn

1.1 Innledning

1.1.1 ANTALLET KLAGER PÅ MANGLENDE SVAR OG SEN SAKSBEHANDLING ØKER

Sivilombudet har over tid og i økende grad mottatt klager fra et stort antall enkeltmennesker om at de ikke får svar fra forvaltningen, at det er vanskelig å nå fram til noen som kan svare på hvor saken står og at avgjørelsen ikke kommer selv om det har gått lang tid.

I 2016 mottok Sivilombudet 621 klager på sen saksbehandling og manglende svar. Dette tallet steg til hele 1 470 i 2024. Andelen slike klager har samtidig økt fra ca. 20 til om lag 30 pst. av alle klager. Nedgangen i 2020 skyldes mest sannsynlig koronapandemien.

Klagene fordeler seg på mange virksomheter og saksfelt, både i stat og kommune. I 2023 og 2024 var henholdsvis 192 og 168 ulike forvaltningsorganer gjenstand for klager. Mange av klagene gjelder avgjørelser som er svært viktige for den enkelte. Forvaltningsloven § 11 a krever at forvaltningen skal behandle en sak «uten ugrunnet opphold». Hvis behandlingen tar uforholdsmessig lang tid, skal det gis et foreløpig svar med informasjon om årsaken til forsinkelsen og, om mulig, når svar kan forventes.

Forvaltningens syn på hva som utgjør lang behandlingstid, samsvarer ikke alltid med innbyggernes opplevelse. Mens en behandlingstid kan fremstå som forventet og innenfor normale rammer for forvaltningen, kan den oppleves som urimelig lang for den som venter på svar. Manglende svar eller vanskeligheter med å komme i kontakt med saksbehandler, kan forsterke denne opplevelsen.

Både lang saksbehandlingstid og manglende svar utgjør en trussel mot rettssikkerheten. Når folk ikke får svar, eller må vente lenge på avgjørelser, kan det føre til direkte rettskap, økonomisk tap og manglende oppfyllelse av lovgivers intensjoner. Dette svekker både respekten for lover og regler og tilliten til myndighetene.

1.1.2 HVORFOR LEGGER SIVILOMBUDET FRAM EN SÆRSKILT MELDING?

Sivilombudets mandat fra Stortinget er å føre kontroll med den offentlige forvaltningen for å hindre urett mot enkeltpersoner. Dette innebærer å behandle klager fra enkeltpersoner og virksomheter og gjennomføre undersøkelser på eget initiativ. Det gir kunnskap om situasjonen sett fra den enkeltes ståsted og fra en stor bredde av forvaltningsområder. Ombudet ser gjennom dette utfordringer som hver for seg ikke lett blir synlig for andre enn dem det direkte angår.

Den enkeltes møte med manglende svar, uakseptabelt lang saksbehandlingstid eller manglende tilgjengelighet vil bare i begrenset grad nå offentligheten. Enkelttilfeller kan omtales i media, men det gir sjelden et bilde av det samlede omfanget. Når saksbehandlingstiden over tid er ulovlig lang eller på andre måter går ut over den enkelte, er det normalt heller ikke gjenstand for samlet systematisk rapportering.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité uttalte følgende ved behandlingen av ombudets årsmelding for 2021, jf. Innst. 429 S (2021–2022) s. 18:

«Komiteen har merket seg at en gjenganger i saker som behandles av ombudet, er lang saksbehandlingstid, og at tiltak først settes inn når ombudet tar opp dette med etatene det gjelder. Ofte er saksbehandlingstiden så lang at dette går ut over rettssikkerheten til innbyggerne. Komiteen mener det er svært viktig at saksbehandlingstiden reduseres der hvor dette går på rettssikkerheten løs, og ber ombudet fortsatt følge med på saksbehandlingstiden i slike saker.»

Da komiteen behandlet årsmeldingen for 2023, uttalte den at «ombudet bør prioritere saker der forvaltningen har vist manglende vilje til å korrigere etter tidligere anbefalinger, samt de saker som omhandler prinsipielle spørsmål og/eller omfatter mange enkeltindivider», jf. Innst. 342 S (2023–2024) s. 19.

Bredden i berørte sakstyper og forvaltningsorganer, mengden feil og de store konsekvensene lang saksbehandlingstid og manglende svar har for enkeltpersoner, gjør at Sivilombudet mener det er grunn til å gi Stortinget et samlet bilde.

Det som presenteres i denne meldingen er det Sivilombudet gjennom sitt mandat og sitt arbeid observerer. Det vil derfor ikke være noe fullstendig bilde. Det Sivilombudet først og fremst ser, er områder der det kommer klager. Det er derimot noen områder Sivilombudet sjelden mottar klager på. Det gjelder blant annet store virksomheter som Husbanken og Lånekassen. I 2024 fikk Sivilombudet ingen slike klager på Husbanken og kun syv på Lånekassen. I lys av hvor mange vedtak disse forvaltningsorganene fatter, er dette lave tall. Det samme gjelder førsteinstansvedtak i skatteforvaltningen og innenfor deler av Nav.

1.2 Rettslige krav til forvaltningen

1.2.1 FORVALTNINGENS PLIKT TIL Å SVARE OG TIL Å VEILEDE

1.2.1.1 Plikten til å svare

Forvaltningen har en lovfestet plikt til å gi et foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares innen rimelig tid. Bestemmelsen bygger på forutsetningen om at forvaltningen har plikt til å besvare henvendelser.

Dersom det må påregnes at saksbehandlingstiden blir uforholdsmessig lang, skal det gis en tilbakemelding så snart som mulig. I saker som gjelder rettigheter og plikter til enkeltpersoner (enkeltvedtak), skal forvaltningen gi et foreløpig svar dersom saken ikke kan behandles innen én måned. Det foreløpige svaret skal redegjøre for årsaken til forsinkelsen og, dersom det er mulig, angi når svar kan ventes.

Etter god forvaltningsskikk skal det ved forsinkelser sendes en forsinkelsesmelding med ny forventet behandlingstid og en forklaring på hvorfor saken er forsinket.

1.2.1.2 Plikten til å veilede

Forvaltningen har videre plikt til å veilede innbyggerne innenfor sitt saksområde. Veiledningen skal sikre at borgerne får nødvendig informasjon for å ivareta sine rettigheter og plikter, og skal være tilpasset den enkelte sak. Uavhengig av om det pågår en sak, plikter forvaltningen å gi veiledning til en person som spør om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold. En part som har saklig grunn til det, skal også ha mulighet til å snakke med noen i forvaltningsorganet som har tilstrekkelig kunnskap til å kunne gi meningsfylte svar til parten.

Veiledning kan gis digitalt, men forvaltningen oppfyller ikke nødvendigvis sin veiledningsplikt dersom den digitale veiledningen ikke også gir konkrete svar på innbyggernes spørsmål. Nettbaserte tjenester kan gi bedre informasjon enn tidligere, men der slike veiledningstjenester ikke kan svare på spørsmål om konkrete saker, vil ikke veiledningsplikten være fullt ivarettatt.

For enkelte grupper vil det også være en utfordring at de ikke behersker digitale hjelpemidler eller har tilgang til slike tjenester. Forvaltningen må ha alternative løsninger for å ivareta veiledningsplikten for alle borgere.

1.2.2 SAKSBEHANDLINGSTIDENS LENGDE

1.2.2.1 Hovedregel – saksbehandling skal skje «uten ugrunnet opphold»

Forvaltningsloven § 11 a fastsetter at saker skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Hva dette innebærer, er ikke nærmere presisert i loven. I forarbeidene understrekes det at kravet er skjønnsmessig og må vurderes ut fra sakens karakter. Ofte omtales kravet som at en sak må behandles «innen rimelig tid», selv om dette ikke inngår i bestemmelsens ordlyd. Rettspraksis om krav til saksbehandlingstid er begrenset, men Sivilombudet har i mange enkeltsaker vurdert om vilkåret «uten ugrunnet opphold» er brutt og har trukket opp relevante momenter. Det er likevel vanskelig å konstatere med sikkerhet hvor grensene etter loven går, også for forvaltningen.

Hva som er «rimelig tid», må vurderes konkret. Noen saker krever grundigere utredning enn andre. Selv om behandlingstiden da kan bli lang, behøver det ikke å være i strid med kravet om at saksbehandlingen skal skje uten ugrunnet opphold.

Manglende ressurser hos forvaltningen kan føre til at saker blir liggende uten å bli behandlet. Om saksbehandlingstiden likevel er rimelig, avhenger av hva slags sak det gjelder og hvilken betydning saken har for dem

den angår. På noen områder følger det av sakens art og de regler som gjelder på området at saksbehandlingen må gå raskt. Eksempler på det er ulike typer av tvang der hensynet til barnets beste står sentralt. Et annet eksempel er innsynskrav etter offentleglova, der lovgiver har forutsatt behandling i løpet av maksimalt noen få dager.

Uansett går det en grense for hva som er akseptabelt. Dersom liggetiden blir urimelig lang, kan dette være i strid med loven, uavhengig av om saken ikke gjelder noe som normalt haster. I en pasientskadesak i helseklage var behandlingstiden nærmere 35 måneder, hvorav mesteparten var ren liggetid. I en annen sak brukte Datatilsynet nesten ett år og tre måneder på å oversende en sak til Personvernemnda. Sivilombudet kom til at lovens frist var brutt i begge sakene. Der EØS-retten fastsetter bestemte rettigheter eller plikter, er det antagelig mindre adgang til å vektlegge manglende ressurser enn det forvaltningsloven tillater.

Der saksbehandlingstiden blir lang fordi det ikke sikres fremdrift i saken, for eksempel fordi dokumenter ikke sendes over til klageinstansen eller nødvendig informasjon innhentes, skal det lite til før saksbehandlingstiden blir ulovlig. Det skal mye til for at manglende ressurser kan begrunne at nødvendige, men lite arbeidskrevende skritt foretas.

Vilkåret om at en sak skal behandles «uten ugrunnet opphold» innebærer at verken forvaltningen selv eller overordnede myndigheter kan beslutte å legge saker eller grupper av saker til side (stille dem i bero) uten rettslig grunnlag, jf. NOU 2019:5 punkt 13.7.3.1. Det gjelder også Stortinget selv, så lenge en slik prioritering eller instruks om stans ikke skjer med grunnlag i lovvedtak.

En midlertidig utsettelse eller stans i saksbehandlingen kan være akseptabel, og noen ganger nødvendig, for å avvente en avklaring, men dette kan ikke skje over en lengre periode uten saklig grunn. Hvis loven krever at visse fakta skal foreligge eller visse betingelser skal være oppfylt for at det skal kunne treffes vedtak, må forvaltningen undersøke om disse er oppfylt.

Ombudet har også uttalt seg i flere sakstyper om lovligheten av berostillelser, blant annet i saker om familieinnvandring og uføretrygd.

1.2.2.2 Plikt og adgang til å prioritere mellom saker

I hvilken rekkefølge saker behandles og hvordan innsatsen fordeles mellom ulike saksområder, er særlig viktig når saksbehandlingstiden er lang. Som vanlig hovedprinsipp gjelder at saker skal behandles i den rekkefølgen de er kommet inn, men det kan gjøres unntak dersom det foreligger saklige grunner. I noen tilfeller vil forvaltningen også ha en plikt til å prioritere enkelte saker foran andre.

Saker som har stor betydning for den enkelte, bør som hovedregel prioriteres. Høyesterett har lagt til

grunn at forvaltningen kan prioritere saker som haster eller som det av andre grunner er viktig å behandle raskt, jf. Rt. 2006 s. 1519 avsnitt 38. Det vil typisk gjelde saker som har stor individuell eller samfunnsmessig betydning, der lang behandlingstid kan føre til tap av rettigheter eller for eksempel der hensynet til barnets beste står sentralt. Det samme gjelder klager på vedtak der gjennomføring av vedtaket er irreversibelt eller vedtak som mister aktualitet etter noe tid. Saker der klageinstansen opphever førsteinstansens vedtak og sender saken tilbake til ny behandling, skal i mange tilfeller prioriteres for å unngå at den totale saksbehandlingstiden blir vesentlig lenger enn normalt.

Samtidig er det ikke anledning til å foreta prioriteringer på en måte som innebærer en usaklig forskjellsbehandling. Det er for eksempel problematisk dersom enklere saker systematisk prioriteres foran mer komplekse saker, utelukkende for å øke antallet behandlede saker.

Manglende rutiner for å gjøre nødvendig sortering mellom saker, kan i seg selv være i strid med krav til saksbehandlingen. I en uttalelse pekte Sivilombudet på at det særlig er grunn til å stille spørsmål om Utlendingsdirektoratets (UDIs) prioriteringer av barn er tilstrekkelige for den delen av porteføljen som har svært lange behandlingstider, og der behovet for aktiv prioritering er størst. Sivilombudet kom til at det var begrunnet tvil om UDIs har et system for prioritering av familieinnvandringssaker som gjelder barn, som i tilstrekkelig grad sikrer oppfyllelse av Grunnlovens og barnekonvensjonens krav om vektlegging av barnets beste.

1.2.3 SÆRLIGE FRISTER I ENKELTE SAKSTYPER

På noen områder er det fastsatt særskilte frister i lovgivningen. Krav om sykepenger skal for eksempel, så vidt det er mulig, avgjøres straks. Akuttvedtak etter barnevernloven skal avgjøres snarest og senest innen 48 timer. I plan- og bygningsretten skal byggesøknader etter hovedregelen avgjøres innen tolv uker.

Noen frister har bakgrunn i internasjonale forpliktelser. Utlendingsloven § 118, om at oppholdskort til familiemedlemmer fra land utenfor EØS-området skal utstedes innen seks måneder, er en gjennomføring av unionsborgerdirektivet. Tjenesteloven § 11, om at saksbehandlingsfristen bare kan forlenges én gang, gjennomfører tjenstedirektivet.

1.2.4 FORVALTNINGENS PLIKTER NÅR REGLENE IKKE OVERHOLDES

Forvaltningsorganet har et selvstendig ansvar for å sikre at saksbehandlingen skjer innenfor lovens rammer. Dersom saksbehandlingstiden blir for lang, eller forvaltningen unnlater å svare eller gi nødvendig veiledning, er forvaltningsorganet forpliktet til å sette inn til-

tak for å rette opp situasjonen. Dette kan omfatte endringer i saksbehandlingsrutiner, omprioritering av ressurser eller organisatoriske tilpasninger.

Dersom det ikke er mulig å løse problemene internt, må problemet bringes videre til overordnet myndighet. Etter reglementet for økonomistyring i staten § 9 skal et underordnet forvaltningsorgan rapportere til overordnet myndighet om måloppnåelse. Etter § 11 skal hvert departement i budsjettproposisjon gi Stortinget rapport om resultatene av arbeidet innenfor sitt ansvarsområde.

I SOM-2015-201 skrev Sivilombudet:

«Det faller utenfor ombudsmannens område å uttale seg om bevilgningsmessige spørsmål – det er opp til Stortinget å bestemme hvilke bevilgninger som skal gis. Likevel er det grunn til å understreke det overordnede ansvaret som blant annet det ansvarlige departementet har til å ta nødvendig initiativ for å sørge for at det blir stilt tilstrekkelig ressurser til disposisjon for virksomheten, slik at den kan håndtere de ulike sakstypene innenfor en forsvarlig tidsramme.»

Sivilombudet har i flere saker påpekt manglende oppfølging fra forvaltningen i tilfeller der lang behandlingstid har vært kjent over tid. På områder som utlendingsaker i UDI og pasientskadesaker i Helseklage har behandlingstiden forblitt lang, selv etter at overordnet myndighet har blitt orientert.

Dersom et forvaltningsorgan ikke klarer å oppfylle kravene til saksbehandlingstid, svar eller veiledning, må det forventes at overordnet myndighet følger opp situasjonen. Det kan innebære instruksjer om endringer i rutiner eller prioriteringer, omfordeling av ressurser for å håndtere restanser eller justering av budsjettfordelingen mellom enheter.

1.3 Svar og veiledning til den enkelte

1.3.1 MANGLENDE SVAR PÅ HENVENDELSER OG ORIENTERINGER UNDERVEIS

Mange innbyggere opplever at de ikke får svar når de henvender seg til forvaltningen, selv etter gjentatte purringer. De får heller ikke informasjon om når de kan forvente et svar.

Sivilombudet undersøker normalt ikke saker før klageren selv har purret minst én gang og deretter ventet i minst tre til fire uker uten svar – avhengig av sakstypen. Sivilombudet undersøker heller ikke saker der saksbehandlingstiden er innenfor fristen forvaltningsorganet selv har oppgitt, enten direkte til klageren eller på sine nettsider. Kravene til foreløpig svar eller forsinkelsesmelding er derfor brutt i tilnærmet alle sakene Sivilombudet undersøker. Økningen i antall saker skyldes ikke endret praksis hos Sivilombudet, men en faktisk økning i antall klager på tilfeller der forvaltningen unnlater å svare.

1.3.2 MANGLENDE VEILEDNING OG MULIGHET FOR MUNTILIG KONTAKT MED FORVALTNINGEN

Når innbyggere ikke får svar på skriftlige henvendelser, forsøker de ofte å kontakte forvaltningen per telefon. Mange opplever at dette er vanskelig. For enkelte forvaltningsorganer er ventetiden på telefon lang. De fleste organer har begrenset telefontid, og noen har avvirket telefontjenesten helt. Et eksempel er våpenkontoret i Oslo politidistrikt der telefontjenesten ble avvirket i 2021 som følge av kapasitetshensyn.

Mange forvaltningsorganer har telefontid i store deler av arbeidsdagen, men dette innebærer likevel at innbyggere som er i arbeid, må ringe i sin arbeidstid. For enkelte yrkesgrupper kan dette være vanskelig eller umulig. Dersom det i tillegg er lang ventetid på telefon, eller hvis det er vanskelig å få snakke med en person som har innsyn i saken, kan tilgjengeligheten i realiteten være liten.

Flere forvaltningsorganer har en ordning der man kan velge å bli ringt tilbake istedenfor å vente i telefonkø. Dette er utvilsomt positivt og bidrar til mindre tidstap for den som ringer. Ordningen forutsetter likevel at man kan svare når man blir ringt opp, noe som for mange kan være lite praktisk.

Det kan være en risiko for at forvaltningens satsning på digitale veiledningstjenester kan føre til at den enkelte opplever det som vanskeligere å få muntlig kontakt med saksbehandlere som kjenner den konkrete saken. Sivilombudet mottar mange klager på at man ikke får snakke med noen som kan gi konkret informasjon om en pågående sak.

Også ombudets egne ansatte opplever dette som utfordrende i arbeidet med å undersøke saker. I flere tilfeller må Sivilombudet ta opp saker skriftlig, fordi det ikke er mulig å få kontakt med en saksbehandler som kan opplyse om status.

Selv om digitale veiledningstjenester har åpenbare fordeler, kan de ofte ikke fullt ut erstatte det å snakke med et menneske. En samtale med en saksbehandler gir ofte større fleksibilitet til å svare på det innbyggeren tar opp og å tilpasse veiledningen til den som tar kontakt, særlig når det gjelder spørsmål om rettigheter og plikter i konkrete saker. Å kunne snakke med en person gir gjerne en annen følelse av å bli hørt og tatt på alvor, og kan bidra til at forvaltningen oppfattes som mer tilgjengelig for innbyggerne.

Når forvaltningsorganer ikke svarer på henvendelser, orienterer om forsinkelser, veileder eller sender foreløpig svar, fører det sjelden til at rettigheter går tapt. Det skaper likevel stor usikkerhet og frustrasjon for den enkelte. Behovet for å bli holdt løpende orientert er dessuten ekstra stort når behandlingstiden er lang.

1.4 Lang saksbehandlingstid

1.4.1 OVERSIKT OVER FORDELINGEN AV KLAGER

I 2024 mottok Sivilombudet nesten 1 500 klager knyttet til manglende svar og lang saksbehandlingstid. Flertallet av disse gjaldt sen saksbehandling, og ofte handlet klager på manglende svar også om forsinkelser i saksbehandlingen.

Lang ventetid kan i noen tilfeller skyldes knapphet på tjenester, for eksempel når det ikke er ledige sykehjemsplasser eller kommunale boliger. Selv om dette kan være belastende for de berørte, er det forståelig på kort sikt, ettersom det ikke er mulig å tildele et gode som ikke er tilgjengelig. Slike tilfeller er ikke hovedtemaet i denne meldingen. Meldingen gjelder saker der forsinkelsene skyldes saksbehandlingen og ikke mangel på en konkret tjeneste.

Klagene om sen saksbehandling fordeler seg på mange ulike forvaltningsorganer og saksfelt. I 2024 var det registrert klager mot 168 forskjellige forvaltningsorganer, hvorav ca. 50 pst. var kommuner. Likevel ser Sivilombudet at enkelte områder skiller seg ut med langt flere klager enn andre. Dette gjelder blant annet saker knyttet til Nav, utlendingsforvaltningen, offentlighet og innsyn, plan- og byggesaker, helse- og omsorgstjenester samt politi- og påtaleområdet.

Klagene på UDI gjelder særlig familieinnvandring, asyl, statsborgerskap og utstedelse av oppholdskort for EØS-borgere. Ombudet har orientert Justis- og beredskapsdepartementet om at behandlingstidene har forblitt lange. Områder i Nav der Sivilombudet jevnt over får mange klager er sykepengesaker, arbeidsavklaringspengesaker og uføretrygd. På helse- og omsorgsfeltet var det i 2024 en økning i klager på sen behandling av saker om rett til kommunale helse- og omsorgstjenester. Klagene rettet seg mot både kommunene og statsforvalterne. På politi- og påtalefeltet utgjør klager i våpensaker flertallet.

Flere konkrete eksempler illustrerer problemets bredde:

- **Fører kortsak:** En klager mistet førerkortet i november 2024 og klaget på vedtaket. Per januar 2025 var behandlingstiden i Politidirektoratet anslått til syv måneder, noe som i realiteten innebar at han ikke fikk prøvd saken før utestengelsesperioden var over.
- **Diskrimineringsnemnda:** En klage sendt i juni 2023 om forbigåelse i en ansettelsesprosess ble først behandlet i november 2024. Saksbehandlingstiden i tilsvarende saker var per mars 2025 på 576 dager.
- **Kommunal helse- og omsorgsstøtte:** En familie klaget på et vedtak fra Enebakk kommune om å redusere omsorgsstønaden og i stedet gi støttekontakt til en mindreårig gutt. Kommunen besvarte ikke klagen før november 2024 – nesten to år etter vedtaket.

- **Reindriftstilskudd:** Statsforvalteren i Troms og Finnmark hadde per høsten 2024 saker om tilskudd til reindriftsnæringen som hadde ventet på behandling i over seks år.
- **Innsynskrav:** Et innsynskrav sendt til Bodø kommune i desember 2023 var fortsatt ikke besvart per 30. august 2024, til tross for en påminnelse fra Statsforvalteren i juli samme år.
- **Tilsynssak i helsesektoren:** En klage over pliktbrudd i helsesektoren ble sendt til Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus i august 2023. Per januar 2025 var saken fortsatt ikke behandlet.
- **Samtykke til enkeltpersonforetak:** En søknad om samtykke til å etablere et enkeltpersonforetak for en mindreårig ble sendt til Statsforvalteren i oktober 2024. Per januar 2025 var forventet behandlingstid oppgitt til 14 måneder.
- **Klage på helse- og omsorgstjenester i Oslo kommune:** En klage over tilbudet i en omsorgsbolig fra mars 2024 ble først oversendt til Statsforvalteren etter ni måneder.
- **Nav og partsinnsyn:** En klager ba i oktober 2024 om innsyn i dokumentene i sin egen sak. Dokumentene ble ikke oversendt før januar 2025.
- **Naturskadesak i Landbruksdirektoratet:** En klager sendte en henvendelse i mars 2023 om naturskade. Først etter en purring fikk han et foreløpig svar i februar 2024, men deretter hørte han ingenting mer før han klaget til Sivilombudet i april 2024.

Disse eksemplene er ikke unike. Mange av de klagenes Sivilombudet mottar, tegner et lignende bilde, og i de fleste tilfeller bekrefter forvaltningen de lange behandlingstidene når Sivilombudet undersøker sakene.

1.4.2 SITUASJONEN PÅ ET UTVALG OMRÅDER

1.4.2.1 Alvorlig betydning for enkeltmennesker

I noen typer saker kan lang behandlingstid føre til at innbyggerne, varig eller midlertidig, mister tjenester eller rettigheter de etter loven har krav på, eller at de i venteperioden urettmessig fratas muligheten til å utøve en aktivitet. I dette punktet beskrives enkelte slike sakstyper.

Familieinnvandring

Rett til familieliv er en grunnlovfestet rettighet. Barnets beste er et grunnleggende hensyn i vurderingen av hvor lang saksbehandlingstiden kan være, jmfør Grunnloven § 104 og EMK artikkel 3.

Når det søkes om å få familien til Norge, gjerne ektefelle eller barn, fører behandlingstidene til at familien ikke får være sammen i ventetiden. Det hindrer dermed muligheten til familieliv i Norge. For søkere som oppfyller vilkårene vil forsinkelsen i realiteten innebære et midlertidig avslag og kan bety en ulovlig utsettelse av

rettigheter som følger av Grunnloven, EMK og utlendingsloven.

I klagen i disse sakene trekkes det frem at ventetiden fører til store psykiske og praktiske belastninger, som depresjon, stress, svekkete skoleprestasjoner og redusert fungering i hverdagen. For barn kan opplevelsen av langvarig usikkerhet ha livsvarige konsekvenser.

Behandlingstiden i saker om familieinnvandring har i flere år vært altfor lang. Mange må vente i flere år før de blir gjenforent med familien sin. Selv om det store flertallet av sakene behandles i løpet av et år, er det altfor mange saker som er betydelig eldre.

Antall klager på UDI generelt har hatt en klar økning de siste årene. I 2024 fikk Sivilombudet mer enn fire ganger så mange klager på UDI som i 2017.

Asyl

Det har vært lenge vært lange ventetider i saker om asyl. På UDIs nettsider er det oppgitt at det er ca. 475 saker fra 2022 som fortsatt ikke er ferdigbehandlet.

Også for enslige mindreårige asylsøkere er ventetiden lang. I 2024 ventet 10 pst. av enslige mindreårige asylsøkere over 508 dager på vedtak. De 5 pst. eldste sakene hadde en behandlingstid på mer enn 603 dager. At innvilgelsesprosenten for enslige mindreårige var hele 94 pst. i 2023, understreker hvor nødvendig det er med raskere avklaringer, og uforholdsmessigheten i den lange ventetiden.

Asylsøkere, som ofte har flyktet fra krig, forfølgelse eller umenneskelig behandling, opplever at saksbehandlingstiden i UDI setter livet deres på vent. For mange asylsøkere handler ventetiden om mer enn tid. Behovet for å få avklart om man får beskyttelse i Norge eller må forlate landet, er viktig både for asylsøkeren og Norge. Det tilsier at sakene må behandles hurtig. I 2024 uttalte Sivilombudet seg flere ganger om ventetid på asylsøknader. I den ene saken var ventetiden på intervjuet over to år. Sivilombudet uttalte i sakene at lang saksbehandlingstid er uheldig nettopp av hensyn til behovet for avklaring av varigheten av oppholdet i Norge. Ventetiden på asylintervju har også betydning for søkerens situasjon i Norge, blant annet kan søkeren som hovedregel ikke jobbe før intervju er gjennomført, jf. utlendingsloven § 94 første ledd. For unge mennesker i en sårbar situasjon kan ventetiden føre til store belastninger.

Klage på vedtak om tap av autorisasjon

Når helsepersonell blir fratatt autorisasjon til å utøve et yrke, kan de klage til Statens helsepersonellnemnd. Nemnda behandler klager på vedtak fra Helsetilsynet om administrative reaksjoner mot helsepersonell, inkludert vedtak om tap av autorisasjon.

Lang saksbehandlingstid i Helsepersonellnemnda har stor betydning for den det gjelder. For den som har mistet autorisasjonen er det en påkjenning å måtte ven-

te lenge på en endelig avgjørelse. Situasjonen er avgjørende for økonomiske forhold og livssituasjonen ellers. Ofte står man uten inntektsgivende arbeid. Når klagesaksbehandlingstiden trekker ut, kan det i tillegg føre til at helsepersonellet ikke lenger har mulighet til å gjeninntre i tidligere arbeid selv om helsepersonellet får tilbake autorisasjonen. Helsepersonell som er selvstendig næringsdrivende, kan ha måttet avvike virksomheten. For de som driver virksomhet basert på kommunale driftsavtaler, kan kommunen ha gitt avtalen til noen andre i venteperioden.

Helseklage er sekretariat for Helsepersonellnemnda. Saksbehandlingstidene i Helseklage har vært lange etter at forvaltningsorganet ble etablert i Bergen i 2016. I helsepersonellsaker har gjennomsnittlig behandlingstid vært over ett år i mer enn tre år.

Individuelt tilrettelagt opplæring i grunnskolen

Elever har rett til individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning) dersom de trenger det for å få tilstrekkelig utbytte av opplæringen. Sakens art tilsier en rask saksbehandling. I alle fall så rask at eksisterende spesialundervisningstilbud ikke midlertidig må stanses. Ettersom behandlingstiden ofte vil løpe parallelt med skoleåret, vil lang behandlingstid føre til direkte tap av rettigheter for elever som viser seg å ha krav på individuelt tilrettelagt opplæring.

Sivilombudet har behandlet flere saker der saksbehandling i kommunene har strukket seg over store deler av eller hele skoleåret, med den følge at barn har stått uten den undervisningen de kan ha krav på i lang tid.

Flere måneder uten individuelt tilrettelagt opplæring er lenge for et barn og vil normalt være vanskelig å ta igjen. Barnet kan dermed påføres et uopprettelig tap av opplæring. Dette er ekstra uheldig fordi det ikke er innført ordninger som ivaretar barnet i venteperioden. Den tapte undervisningen kan i verste fall få konsekvenser for videre skolegang og utdanning.

Saksbehandlingstiden er også lang hos statsforvalterne, som er klageinstans i disse sakene. Fra 1. januar 2023 til 1. juni 2024 varierte maksimal behandlingstid fra 60 til 189 dager. Gjennomsnittlig behandlingstid for alle embeter var over 30 dager. Barn som feilaktig får avslag på søknad om slik opplæring fra kommunen, får tiden uten undervisning de skulle ha hatt forlenget med behandlingstiden hos statsforvalterne. I noen klagesaker opphever Statsforvalteren kommunens vedtak. Sivilombudet får da også klager på at kommunen deretter bruker lang tid på å fatte nytt vedtak, slik at tilretteleggingen fortsatt uteblir.

1.4.2.2 Økonomiske eller andre belastninger for enkeltmennesker

Virkningene av saksbehandlingstiden kan være stor for den enkelte, selv om den ikke fører til varig tap av tje-

nester eller rettigheter. Det gjelder for eksempel der ventetiden utgjør en økonomisk belastning.

Velferdsytelser i Nav

Klagene på Nav fordeler seg på mange ulike områder. I 2024 rettet de seg mot 20 ulike saksfelt. Områder der Sivilombudet jevnt over får et stort antall klager er sykepenge, arbeidsavklaringspenge, uføretrygd og arbeidsavklaring.

Sykepenge, arbeidsavklaringspenge og uføretrygd skal sikre inntekt ved sykdom eller skade. Dagpenge skal gi delvis dekning for bortfall av inntekt ved arbeidsledighet. Krav om sykepenge skal etter folketrygdloven «så vidt mulig avgjøres straks». Dagpenge, sykepenge og arbeidsavklaringspenge kan bare gis for en begrenset periode.

De statlige trygdeytelsene skal sikre inntekt til livsopphold. Uten annen inntekt er derfor lang ventetid en påkjenning både for klageren og eventuelle familiedlemmer. Det gjelder i alle fall der en arbeidsgiver ikke forskutterer utbetalingen. Selv om man i ventetiden kan søke om sosialhjelp, vil det ofte gi en lavere utbetaling og mindre forutsigbarhet.

Forventet behandlingstid for de statlige trygdeytelsene varierer med type ytelse. Nav oppga følgende behandlingstider på sine hjemmesider i februar 2025: For sykepenge og dagpenge henholdsvis åtte og seks uker, elleve uker for arbeidsavklaringspenge og fem måneder for uføretrygd. Generelt er behandlingstiden for klager i Nav lenger enn behandlingstiden for søknader i førstinstans. For eksempel var den åtte måneder for klager på arbeidsavklaringspenge og uføretrygd, og fem–seks måneder for klager på dagpenge og sykepenge. Hvis saken må gjennom hele klage- og ankesystemet i Nav, kan ventetiden bli lang.

Klagerne har allerede ventet en stund når de klager til Sivilombudet over lang behandlingstid. Antall klager til Sivilombudet over lang behandlingstid speiler derfor ikke hvor mange som opplever lange behandlingstider. Brukerne er kjent med at behandlingstiden er lang, blant annet gjennom Navs hjemmesider. Det er derfor grunn til å tro at mange avstår fra å klage selv om behandlingstiden er lang.

Klager i Nav over avslag på sykepenge er et saksfelt der Sivilombudet ser at saksbehandlingstiden i flere år har vært for lang. Høsten 2022 var mer enn 500 saker over ett år gamle. I november 2024 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid i førstinstansen redusert fra 20 til 12 uker. I lys av at sykepenge er stønad til livsopphold, er dette likevel lenge.

Helse- og omsorgssaker

Kommunal helse- og omsorgstjeneste

Den enkelte pasient og bruker har krav på nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen. Helse-

og omsorgstjenester er normalt viktige for mottakeren. Når saksbehandlingstiden blir lang, vil enkeltpersoner kunne gå lenge uten helsetjenester de trenger og etter loven kan ha krav på. Avslag fra kommunen kan påklages til Statsforvalteren.

Flere saker viser at kommuner ikke forbereder og oversender klager til Statsforvalteren før etter lang tid. I konkrete saker har tiden strukket seg over mange måneder og opp mot ett år.

I én av sakene hadde kommunens vedtak i samme sak tidligere blitt opphevet av Statsforvalteren og sendt tilbake til kommunen for ny vurdering. Totalt gikk det over tre år og to måneder fra klageren første gang påklaget omfanget av omsorgsstøtten, til saken sist ble oversendt Statsforvalteren.

Også tiden statsforvalterne bruker på å behandle saken er lang i mange saker. Sivilombudet uttalte i en sak at om lag to års behandlingstid klart var ulovlig, sett hen til at den enkelte har rettskrav på nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen, og at slike tjenester må antas å være av stor velferdsmessig betydning for mottakeren.

Tilsynssaker

Statsforvalterne skal føre tilsyn med helsetjenestene. Ofte oppstår en tilsynssak på bakgrunn av en anmodning om tilsyn fra en pasient/bruker eller nærmeste pårørende. Et sentralt formål med tilsynsvirksomheten er å styrke sikkerheten og kvaliteten i helse- og omsorgstjenestene.

I flere saker mottar Sivilombudet klager som viser at tilsynssaker som behandles ved at statsforvalteren oversender klager om uforsvarlig pasientbehandling til helsetjenesten, først følges opp etter lang tid.

Klagesaker om skatt og merverdiavgift i Skatteklagenemnda

Skatteklagenemnda behandler klager om skatt og merverdiavgift. Hvis noen mener de er ilagt for mye skatt og klager på illeggelsen, har de krav på å få saken vurdert på nytt av Skatteklagenemnda.

I saker om skatt er lang ventetid en ekstra belastning fordi skatten innkreves selv om skattefastsettingen er påklaget. For klageren kan dette være økonomisk krevende. Behandlingstiden kan i noen tilfeller også føre til direkte rettstap fordi den påvirker nemndas mulighet til å omgjøre egne uriktige avgjørelser. Dette er fordi det gjelder en absolutt endringsfrist på fem år som ikke avbrytes av den opprinnelige klagebehandlingen. Et eksempel er en sak der klageren mistet mulighet til å få tilbakebetalt for mye betalt skatt som følge av lang saksbehandlingstid i nemnda.

Av en annen klage fremgår at saken fremdeles ikke var behandlet etter nesten seks år.

Saksbehandlingstiden i Skatteklagenemnda har vært lang og økende etter etableringen i Stavanger i 2016. I desember 2017 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 12 måneder. I 2022 var den økt til 22 måneder. Den seneste undersøkelsen som ble gjennomført av Sivilombudet våren 2024 viste at saksbehandlingstiden var økt til 23 måneder. Klager man på et skattevedtak, tar det altså nesten 2 år før man får svar. I tillegg hadde 855 saker – mer enn halvparten av alle sakene – vært til behandling i mer enn 2 år.

Skattedirektoratet har opplyst at de forventer en akseptabel saksbehandlingstid i Skatteklagenemnda innen 2026. Det er selsagt positivt at det ventes en forbedring. Det er likevel bekymringsfullt at saksbehandlingstiden så lenge som åtte år etter etableringen fremdeles er for lang.

Pasientskadeerstatning

Helseklage er sekretariat for Pasientskadenemnda. Nemnda behandler klagesaker om pasientskadeerstatning. Dette er erstatning for økonomisk tap og i noen tilfeller også menerstatning for sviktende behandling i helsevesenet. Lang saksbehandlingstid kan være økonomisk krevende når man må vente lenge på dekning av et økonomisk tap som skyldes den sviktende behandlingen. Det kan også gjøre det vanskelig å legge saken bak seg og komme videre.

Saksbehandlingstiden i Helseklage i saker om pasientskadeerstatning har vært svært lang etter nyetableringen i Bergen i 2016. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 20 måneder i 2016, 22 måneder i 2019 og mellom 15 og 18 måneder første halvdel av 2022. I flere enkeltsaker har den vært over 30 måneder, i noen nærmere 50 måneder, altså mer enn 4 år. Helseklage har i svar på undersøkelser herfra vist til nyetableringen i Bergen som den vesentligste årsaken til de lange behandlingstidene.

Sivilombudet har kritisert behandlingstiden i flere uttalelser og har i tillegg orientert Helse- og omsorgsdepartement om situasjonen. Saksbehandlingstidene har likevel forblitt lange.

Våren 2024 innhentet Sivilombudet nye tall. Helseklage opplyste at de forventet å nå en gjennomsnittlig behandlingstid på tolv måneder innen 2024, og at de behandler flere saker enn de mottar. Av svaret fremgikk videre at bemannings- og produksjonskostnadene ved etableringen i Bergen ikke lenger påvirker saksavviklingen.

Det er positivt at Helseklage nå har redusert saksbehandlingstidene og restansene. Samtidig er det tankevekkende at relokaliseringen førte til svært lange behandlingstider i flere år. Og tolv måneder gjennomsnittlig saksbehandlingstid er fortsatt lenge.

Utlegg

Hvis en som skylder noen penger ikke betaler, kan den som skal ha pengene ikke selv kreve dem inn, men må gå til namsmannen. Namsmannen skal sørge for at man får beløpet ved å ta utlegg i én eller flere av skyldnerens eiendeler. For eksempel kan den som har fått dom om at noen skal betale dem et pengekrav kontakte namsmyndighetene hvis kravet ikke blir betalt.

Sen saksbehandling i utleggsaker kan ramme kreditor hardt. Det hindrer også den enkelte i å ordne opp i eget liv. Hvis det utestående beløpet er av en viss størrelse, kan det utgjøre en betydelig økonomisk belastning å måtte vente mange måneder på at kravet inndrives. I næringsforhold kan det gå utover forretningsdriften, i private forhold muligheten til å betjene lån og andre økonomiske forpliktelser. Det utgjør også en risiko for at midlene det kan tas utlegg i forsvinner i venteperioden, slik at det blir vanskeligere eller til og med umulig å få dekning for kravet.

Sivilombudet undersøkte saksbehandlingstidene av eget tiltak i 2021 og har siden fulgt utviklingen tett. Undersøkelsen avdekket til dels svært lange behandlingstider i et flertall av politidistriktene. Så langt har Sivilombudet innhentet tall for til og med første halvdel av 2024. Selv om det i enkelte distrikter har skjedd en forbedring, har tidsbruken for utlegg økt i de fleste distriktene. Det samme har det nasjonale gjennomsnittet. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Øst politidistrikt var 47 dager i 2020 og 250 dager i juni 2024. I Innlandet var tallene 100 dager i 2020 og 134 i juni 2024. I mange distrikter er utviklingen tilsvarende. Selv om Sivilombudet i 2021 kritiserte politidistriktene for tidsbruken, og senere har fulgt utviklingen nøye, skjer det ingen forbedring.

Gjeldsordning

Politidistriktene behandler også saker om gjeldsordning. Gjeldsordning vil si at namsmyndighetene hjelper personer med tyngende gjeld å inngå en avtale med kreditorene om å betale mest mulig av gjelden i en periode, for deretter å få restgjelden slettet.

Saksbehandlingstiden i disse sakene er tiden det tar fra man har søkt til det åpnes gjeldsforhandlinger og selve forhandlingen kan starte. Saksbehandlingstiden kan utgjøre en ytterligere belastning for gjeldshaveren og gjøre det vanskelig å komme videre i livet og få orden på egen livssituasjon. Dette kan igjen øke risikoen for at gjeldshaveren vil trenge sosialstønad eller andre ytelser i venteperioden. Både for den enkelte og samfunnet er dette uheldig.

Ombudet undersøkte i 2021 gjennomsnittlig saksbehandlingstid i saker om gjeldsordning. I de fleste politidistriktene var tidsbruken for lang. Kun to av distriktene oppfylte direktoratets eget resultatkrav på 90 dager. I Nordland var gjennomsnittlig behandlingstid

235 dager, i Innlandet 225 dager, i Vest 253 dager og i Sør-Vest 337 dager. Politidirektoratet ble bedt om å vurdere tiltak for å redusere behandlingstiden og holde ombudet orientert om utviklingen.

Hittil har Sivilombudet innhentet tall for perioden til og med første halvår av 2024. I flere år etter undersøkelsen var behandlingstidene for lange i et flertall av distriktene. De siste tallene viser imidlertid en positiv utvikling. Tallene er likevel høye i mange distrikter. Dette gjelder blant annet Agder, Møre og Romsdal og Sør-Vest, der gjennomsnittlig behandlingstid var henholdsvis 309, 177, og 185 dager i første halvdel av 2024.

1.4.2.3 Andre saker der lang saksbehandlingstid får negative konsekvenser

Også i saker der lang saksbehandlingstid ikke leder til rettstap eller økonomiske belastninger, kan tidsbruken utgjøre en rettssikkerhetsrisiko. Det kan for eksempel innebære at lovgivers formål ikke oppfylles som forutsatt. Et eksempel er saker om reinmerker. Hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark har mange saker om godkjenning av reinmerker tatt opp til fem år. Ombudet har uttalt at tidsbruken kan gjøre at Grunnloven § 108 ikke oppfylles. Paragraf 108 pålegger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at det samiske folk kan sikre og utvikle sin kultur.

Statsborgerskap

Mange statsborgerskapssaker har også svært lange behandlingstider. I 2024 var den gjennomsnittlige ventetiden 306 dager, mens 10 pst. av sakene tok over 794 dager. For søkere med tilknyttede tilbakekallssaker var gjennomsnittlig behandlingstid hele 1 038 dager, med de eldste sakene opp mot fem års ventetid. En tilbakekallssak er der UDI utreder tilbakekall av tillatelsen til søkeren selv eller for referansepersonen. Opplysninger fra UDI viser at svært mange tilbakekallssaker avsluttes uten at oppholdstillatelsen blir tilbakekalt eller ved at det gis ny tillatelse.

Det å vente på statsborgerskap får normalt ikke store konsekvenser, siden de som søker om norsk statsborgerskap ofte allerede har en oppholdstillatelse i Norge. Statsborgerskap har uansett en viktig symbolsk betydning ved at det for mange markerer en tilhørighet til det norske samfunnet og en tilslutning til Norges grunnleggende verdier, som for eksempel demokrati. Som norsk borger har man også rettigheter, som stemmerett ved stortingsvalg og mulighet til å få norsk pass. For noen vil ventetiden i tillegg få mer inngripende konsekvenser. Dersom søkeren for eksempel har fått barn i ventetiden, kan det være vanskelig å skaffe barnet norsk pass.

Selv om det å måtte vente på statsborgerskap ofte ikke får store rettslige følger, viser klagesitatene at ventetiden kan medføre betydelige ulemper for den enkelte.

Oppholdskort

For EU/EØS-borgere og deres familiemedlemmer gjelder en seksmånedersfrist ved behandling av søknad om oppholdskort, som er et dokument som skal bekrefte oppholdsretten. Selv om man har oppholdsrett, kan det å vente på oppholdskort være begrensende. Uten kortet kan det være vanskelig å bevise retten til opphold i møte med offentlige myndigheter, arbeidsgivere, eller ved reise. Mange arbeidsgivere krever bekreftelse på lovlig opphold i Norge. Oppholdskort kan også være nødvendig for å få opprettet bankkonto, få boliglån eller tilgang til andre tjenester. Selv om rettigheten til opphold formelt sett er på plass, skaper manglende dokumentasjon unødvendige hindringer både for enkeltpersoner og samfunnet, og vil derfor fungere som en begrensning for de fire friheter etter EØS-avtalen.

For norske borgere som for eksempel har flyttet til et annet EØS-land for så å ønske å flytte tilbake sammen med ektefelle, kan ventetiden forsinke muligheten til å flytte tilbake igjen.

Saker om oppholdskort har også vedvarende hatt for lange behandlingstider. Situasjonen med et høyt antall fristbrudd (behandlingstid på over seks måneder) har vedvart over mange år.

Rett til innsyn

Saksbehandlingstiden i innsynssaker er regelmessig så lang at lovgivers intensjon ikke oppfylles. Dette gjelder både saker om partsinnsyn og saker om innsyn etter offentliglova.

Offentlighet og innsyn

Sivilombudet får mange klager på sen saksbehandling i saker om innsyn etter offentliglova. Retten til innsyn er viktig for å avdekke kritikkverdige forhold i forvaltningen. Det er også en helt sentral forutsetning for en åpen og opplyst debatt. Når saksbehandlingstiden trekker ut, kan dokumentene det bes om innsyn i miste aktualitet og relevans, i strid med lovgivers formål. Dette kan igjen gjøre at saker som omtales i offentligheten blir ufullstendig belyst. Et illustrerende eksempel er en sak om innsyn i dokumenter om regulering og utbygging av et havne- og industriområde. Personen som ba om innsyn fikk ikke tilgang til dokumentene før saken ble behandlet i et kommunestyremøte, selv om innsynskravet ble fremsatt tre måneder før møtet.

Innsynskrav skal «avgjerast utan ugrunna opphald». Vanlige krav bør avgjøres innen tre virkedager. Også innsynsklager skal forberedes og avgjøres «utan ugrunna opphald». Formålet med innsynsreglene tilsier rask behandling på alle trinn, både i førsteinstansen og klageorganet.

Bare i 2024 fikk Sivilombudet 192 klager på manglende svar og sen saksbehandling av krav om innsyn. Av disse undersøkte Sivilombudet 67 skriftlig eller muntlig.

I en stor andel av sakene Sivilombudet undersøkte var lovens frist brutt. Selv om Sivilombudet hvert år undersøker mange av sakene, forblir antall klager høyt.

I tillegg skjer det ofte ikke noen varig forbedring når Sivilombudet kritiserer behandlingstiden. I 2021 undersøkte Sivilombudet behandlingen av innsynsklager i Nærings- og fiskeridepartementet. Undersøkelsen avdekket at gjennomsnittlig behandlingstid var 49 virkedager. Sivilombudet ba departementet iverksette tiltak for å redusere tidsbruken. Da Sivilombudet undersøkte saksbehandlingstiden på nytt i 2024, var den gjennomsnittlige behandlingstiden 48 virkedager, altså tilnærmet den samme som i 2021.

Partsinnsyn

Partsinnsyn vil si at parten i en sak har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Formålet er blant annet å gi parten mulighet til å forstå og kontrollere vedtaket. Ofte er partsinnsyn nødvendig for å kunne gjøre andre rettigheter gjeldende. Et eksempel er en sak der sen behandling i barneverntjenesten gjorde at en part i en foreldretvist ikke fikk tilgang til alle dokumentene før saken ble behandlet i tingretten.

Krav om partsinnsyn skal behandles «uten ugrunnet opphold». Sivilombudet har uttalt at ut fra sammenhengen i lovverket bør et partsinnsynskrav avgjøres like raskt som et krav om innsyn etter offentleglova, altså normalt innen tre virkedager. I mange saker ser Sivilombudet at fristen brytes. Saker om utenlandsadopsjoner i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er et eksempel. Bufdir brukte normalt én til to måneder på å behandle en sak, men etter en sterk øking i antall innsynskrav økte saksbehandlingstiden fra ca. to til ca. fem måneder. Nav kontaktsenter svarte på et partsinnsynskrav først 28 dager etter at kravet var fremsatt, og 19 dager etter at kravet var mottatt. I kontaktsenterets interne rutiner sto det at saksbehandlingstiden for krav om partsinnsyn var åtte uker, altså vesentlig lenger enn lovens krav.

Byggesaker

De langt fleste klagene i byggesaker gjelder kommunene, selv om Sivilombudet også får klager på statsforvalterne som er klageinstans i sakene.

Byggetillatelser

For byggesaker inneholder plan- og bygningsloven lovbestemte saksbehandlingsfrister for kommunen og statsforvalteren. Noen byggesøknader skal behandles av kommunen innen tre uker, andre innen tolv uker. Saker som ikke omfattes av disse fristene, skal behandles etter forvaltningslovens alminnelige regel om «uten ugrunnet opphold». Hvis kommunens byggesaksvedtak blir påklaget, skal kommunen forberede klagesaken

innen åtte uker. Deretter har statsforvalteren tolv uker på seg til å behandle klagesaken.

Det å vente på en byggesak er normalt ikke like problematisk for den som søker som ved mange andre sakstyper. Lang saksbehandlingstid innebærer en ventetid, men søkeren vil ikke tape sine rettigheter som følge av saksbehandlingstiden.

I mange av disse sakene brytes lovens frister jevnlig. Særlig gjelder det fristen for klageforberedelse i kommunene. Det å vedta faste frister synes altså ikke å ha avgjørende effekt. Derimot later regelen i plan- og bygningsloven § 21-7 til å påvirke kommunenes prioritering. Etter bestemmelsen reduseres byggesaksgebyret hvis en byggesøknad ikke behandles innen lovens frist. Gebyret reduseres ikke hvis kommunen bryter fristen for klageforberedelse. Sivilombudets inntrykk er at denne gebyrregelen gjør at mange kommuner prioriterer byggesaksbehandling foran klageforberedelse.

Politisk klageforberedelse forlenger ofte behandlingstiden. I Oslo og Bergen kommuner var den gjennomsnittlige behandlingstiden 48 og 56 uker i 2013 for klager som ble behandlet politisk. Da ombudet undersøkte behandlingstidene på nytt i 2018, var det ikke skjedd noen forbedring. Behandlingstidene var 54,4 uker i Oslo og 56 uker i Bergen. Behandlingstidene for klager som ble behandlet administrativt var vesentlig kortere, henholdsvis 10 og 13,5 uker. Ombudets inntrykk er at ved politisk klageforberedelse kan det være vanskelig å oppfylle lovens frist.

Der det er lang saksbehandlingstid både ved kommunens behandling av byggesøknaden, i klageforberedelsen i kommunen, og deretter hos Statsforvalteren, kan det i noen saker gå et par år eller mer å få en byggesøknad endelig avgjort.

Ulovlighetsoppfølging

Kommunens plikt til å følge opp ulovlige bygg er viktig blant annet av hensynet til naboer og allmennheten. Ulovlige tiltak som brygger, gjerder og bygninger kan begrense allmennhetens tilgang til friluft- og strandsoneområder og påvirke trafikksikkerhet og brannsikkerhet. Ulovligheter vil i mange tilfeller også undergrave kommunestyrets beslutninger om hvordan et område skal utvikles. Ulovlige bygninger på en eiendom kan påvirke naboers utsikt, lys- og solforhold og bruk av uteområder. Lang ventetid i ulovlighetssaker kan derfor være negativt for både naboer og allmennheten. Det er også et uheldig signal dersom det brer seg en oppfatning av at myndighetene ikke følger opp ulovlige tiltak.

Ulovlighetssaker skal følges opp «uten ugrunnet opphold». Saksbehandlingstiden i ulovlighetssaker er ofte lang. I oktober 2021 hadde Bergen kommune 1 050 ubehandlede ulovlighetsvarsler, hvorav den eldste var

fra 2016. I Oslo kommune var det 627 ubehandlede varsler i april 2024.

1.4.3 KLAGERETTEN BLIR IKKE REELL

Når forvaltningen treffer et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, har de som berøres klagerett. Klageretten er en viktig rettssikkerhetsgaranti som skal hindre at uriktige vedtak fra førsteinstansen blir stående. Særlig viktig er den i saker der førsteinstansen prioriterer rask og enkel saksbehandling. I mange tilfeller er klageretten avgjørende for at innbyggerne faktisk får de tillatelser, tjenester med mer som de har krav på, og for å hindre at de urettmessig pålegges tyngende plikter.

I noen saker er rask klagesaksbehandling en forutsetning for at klageretten skal være reell. Dette gjelder blant annet saker der gjennomføringen av vedtaket er irreversibelt, som vedtak om avliving av hund, katt eller andre dyr. Det gjelder også vedtak med begrenset varighet og vedtak som mister aktualitet etter noe tid.

Sivilombudet har sett mange klager som ikke behandles i tide. Et eksempel er vedtak etter barnevernloven om utredning av et barns omsorgssituasjon på senter for foreldre og barn. Forelderens klage ble først behandlet etter at oppholdet på senteret var over. Andre eksempler er saker der det søkes om straffavbrudd eller permisjon fra fengsel. En innsatt klaget på avslag på søknad om straffavbrudd for å være sammen med familien etter en nær slektnings plutselige dødsfall. Kriminalomsorgen brukte mer enn åtte måneder på å behandle klagen. I en annen sak søkte en innsatt om permisjon for å delta i en nær venns begravelse. Klagen ble først behandlet samme dag som begravelsen, slik at klageren ikke rakk den første delen av seremonien.

Rask klagesaksbehandling er også viktig i saker der klagebehandlingen har effekt selv om den trekker ut i tid. Dette gjelder særlig når vedtaket fra førsteinstansen er feil. Lengden på klagesaksbehandlingen vil da ha mye å si for hvor store de negative virkningene av det uriktige førsteinstansvedtaket blir.

1.4.4 PÅGÅENDE SKRIFTLIGE UNDERSØKELSER OM SEN SAKSBEHANDLING

Avslutningsvis i denne situasjonsbeskrivelsen nevnes kort enkelte pågående skriftlige undersøkelser fra Sivilombudet om sen saksbehandling. Felles for alle sakene Sivilombudet undersøker er at Sivilombudet fra klagere eller annen informasjon har holdepunkter for at saksbehandlingstiden i en sak eller på et saksfelt er lang.

- Søknader om lønnsgaranti i Nav
- Søknad om enkeltpersonsforetak for mindreårig hos Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

- Tilsynssak hos Statsforvalteren i Møre og Romsdal
- Oppholdskort i Utlendingsnemnda
- Tilsynssak hos Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus
- Berostillelse i sak om familieinnvandring i UDI
- Utlegg hos Namsfogden Troms
- Innsynsklager i Landbruks- og matdepartementet
- Innsynssaker hos Oslo universitetssykehus
- Ulovlighetsvarsler i Asker kommune
- Ulovlighetsvarsler i Askøy kommune
- Søknad om skjenkebevilling Oslo kommune
- Saksbehandlingstid av krav om innsyn i eiendoms-skattesaker Fredrikstad kommune
- Saksbehandlingstid og manglende svar fra Forsvaret

1.5 Årsaker til forsinkelser og feil i forvaltningen

Gjennom undersøkelser får Sivilombudet kunnskap om hva forvaltningen selv mener er årsaker til forsinkelser og feil. De grunner forvaltningen peker på, er ikke nødvendigvis de eneste. Blant annet vil et forvaltningsorgan i brev til Sivilombudet, sjelden kritisere overordnede organer eller stille spørsmål ved regelverket. Årsakene Sivilombudet trekker fram baserer seg derfor også på annen kunnskap hos Sivilombudet.

1.5.1 FORHOLDET MELLOM FORVALTNINGENS OPPGAVER OG RESSURSER

Ressursmangel er forvaltningens vanligste forklaring på lang saksbehandlingstid og manglende svar. Virksomhetene viser til at ressursene ikke strekker til for å løse de oppgavene de har. Antallet ansatte sammenholdt med arbeidsmengden som trengs for den enkelte sak, og problemer med å rekruttere kvalifiserte ansatte, fører til at forvaltningen ikke overholder gjeldende regler.

Det er åpenbart flere underliggende årsaker til at slik ubalanse oppstår. Antallet regler har over tid økt, blant annet som direkte følge av internasjonale forpliktelser som EØS-avtalen og internasjonale konvensjoner. Det internasjonale regelverket medfører ofte også behov for endringer i det eksisterende norske regelverket. Samfunnsutfordringer eller ønske om å sikre den enkeltes rettigheter løses ofte med nye regler.

Det er samtidig grunn til å spørre om de samlede virkningene, blant annet for den faktiske muligheten til at reglene overholdes, er godt belyst. Generalistkommuneutvalget konstaterte i NOU 2023:9 at «omfanget av lover, forskrifter og retningslinjer er så omfattende at kommunene ikke klarer å forholde seg til...alle». Utvalget bemerket også at lovoppfyllelsen i liten grad blir kartlagt i løpende statistikk og rapportering.

Ressursmangel betyr ikke at gjeldende regler for saksbehandlingen eller saksbehandlingstid kan ignoreres. Stortingets styring skjer gjennom lovgivning, ikke kun via budsjettene. Forvaltningen må både forholde seg til budsjettet og følge loven, og skal derfor i utgangspunktet organisere arbeidet innenfor de rammene. Der det viser seg ikke å være mulig, er ikke budsjettmessige begrensninger en lovlig grunn til å bryte lovkrav. Der som domstolene slår fast at stat eller kommune må betale erstatning, for eksempel på grunn av forsinkelser, er dette en forpliktelse – uavhengig av om det er satt av nok midler i budsjettet. Det kan likevel se ut til at en medvirkende årsak til at reglene ikke overholdes er en oppfatning om at tildelte budsjetttrammer overstyrer plikten til å følge loven.

1.5.2 REGELVERKET OG DETS BETYDNING

Hvordan reglene er utformet, påvirker hvor tidkrevende en sak er. Blant annet har det mye å si om reglene legger opp til at innbyggerne må opplyse saken selv, eller om det må gjøres av forvaltningsorganet. Videre vil ordninger med egenerklæringer og etterkontroll være langt mindre ressurskrevende enn ordninger der det kreves komplekse vurderinger i hver enkelt sak. Behovet for bistand fra andre forvaltningsorganer, som politiet eller utenrikstjenesten, kan forsinke prosessen ytterligere.

Lov- eller forskriftsbestemmelser som setter frister, kan ha betydning. Men erfaringene fra byggesaksbehandling og frister for oppholdskort for EØS-borgere, tyder på at det ikke er avgjørende. Derimot ser Sivilombudet at økonomiske virkninger av lang saksbehandlingstid kan spille en rolle. Innen plan og bygg kan for eksempel gebyrreduksjon ved overskridelse av frist for byggesaksbehandling, føre til at kommunene prioriterer byggesaksbehandling foran klageforberedelse og ulovlighetsoppfølging.

Sivilombudet mottar normalt ikke informasjon fra forvaltningen om forslag til endringer i regelverk eller saksbehandlingsprosesser. Dette henger sammen med ombudets rolle. I hvilken grad det faktisk blir bedt om innspill til regelendringer eller tilpasning av saksbehandlingen, har Sivilombudet ikke grunnlag for å uttale seg om. Det er likevel et spørsmål om slike hensyn får tilstrekkelig plass ved utformingen av regelverket.

1.5.3 EKSTERNE FORHOLD

Ulike eksterne forhold kan påvirke saksbehandlingstiden. Endringer i regelverk og praksis, som adgangen til dobbelt statsborgerskap, kan føre til økt saksmengde og dermed lengre behandlingstid.

Gradvise endringer, som endret klagefilbøyelighet, økonomiske opp- eller nedgangstider og befolkningsendringer, kan også ha betydning for saksmengden og

kapasiteten. I hvilken grad alle konsekvenser ved slike endringer blir vurdert og hensyntatt, varierer. I forarbeidene til endringene i statsborgerloven om dobbelt statsborgerskap, ble det antatt en moderat økning i antall saker som kunne dekkes inn ved gebyr. Faren for store økninger i ventetid er ikke nevnt.

Eksterne hendelser som flyktningkrisen i 2015, koronapandemien og krigen i Ukraina, kan legge stort press på forvaltningens kapasitet og forsinke saksbehandlingen. Det samme kan omorganiseringer, flyttinger og nyetableringer av forvaltningsorganer. Etableringene av Helseklage i Bergen og Skatteklagenemnda i Stavanger i 2016 er eksempler på dette.

Medieomtale kan påvirke saksmengden på enkeltområder og dermed påvirke kapasiteten også på andre områder. Omtalen av utenlandsadopsjoner resulterte i en stor økning i partsinnsynskrav i Bufdir (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet).

1.5.4 RUTINER OG SAKSBEHANDLING

Saksbehandlingsprosessen og intern organisering har stor betydning for effektiviteten.

Mange forvaltningsorganer peker som nevnt på ressursmangel i sine svar til Sivilombudet, men hvordan arbeidet organiseres internt har også stor betydning for saksbehandlingstiden.

Lange saksbehandlingstider og manglende svar fører som regel i seg selv til ytterligere ressursbruk, i tillegg til de negative virkningene det har for tilliten til forvaltningen og det behandlingen betyr for den enkelte. Forvaltningen må bruke tid på å prioritere saker, omfordele saker, sende forsinkelsesbrev og svare på henvendelser om status.

Mangelfulle rutiner kan føre til at henvendelser ikke besvares eller at forsinkelsesmeldinger ikke sendes. Dagens digitale løsninger burde gjøre det relativt enkelt å gi tilbakemelding og statusoppdateringer, i hvert fall til dem som ikke har reservert seg mot elektronisk kommunikasjon.

Selv om «beste praksis» kunne ha bidratt til mer effektiv behandling, ser Sivilombudet ofte betydelige forskjeller i saksbehandlingen – også mellom likeartede forvaltningsorganer.

På enkelte områder ser Sivilombudet at saker først fordeles til en saksbehandler når vedkommende faktisk har kapasitet til å starte behandlingen. Dette kan føre til at det tar lang tid før det oppdages at saken krever opplysninger fra andre forvaltningsorganer, noe som igjen skaper ytterligere forsinkelser. Erfaringer viser at en mer systematisk gjennomgang og sortering av saker ved mottak har bidratt til å redusere restanser og ventetid betydelig. I flere saker bruker førsteinstansen lang tid på å oversende en påklaget sak til klageinstansen, uten at dette synes å ha noen god grunn.

Automatisering kan redusere saksbehandlingstiden betydelig og samtidig frigjøre ressurser. Mulighetene for digitalisering og effektivisering varierer imidlertid fra saksfelt til saksfelt, avhengig av hvilke føringer som er gitt i lov, forskrift og rundskriv. Interne ressursomdisponeringer kan bidra til raskere behandling på ett område, men ofte på bekostning av andre saksområder. Sivilombudet har sett eksempler på dette i Nav, hvor ressurser ble flyttet fra uføretrygdsaker til sykepengebehandling, og i Helseklage, hvor pasientskadesaker ble prioritert fremfor autorisasjonsfeltet. Selv om prioritering kan være nødvendig, er det problematisk dersom omdisponeringen skaper lange ventetider på andre områder som også har stor betydning for innbyggerne.

1.6 Tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i forvaltningen

Sivilombudet er, i lys av sin rolle, generelt tilbakeholden med å foreslå regelendringer eller andre tiltak. Likevel mener ombudet det er viktig å gå gjennom forhold som kan ha betydning for de utfordringene Sivilombudet har beskrevet.

1.6.1 FORHOLDET MELLOM OPPGAVER OG RESSURSER

Tiltak som kan bidra til en mer realistisk balanse mellom oppgaver og ressurser er viktig. Det gjelder blant annet å

- kritisk vurdere om beskrivelsen av konsekvensene av regelendringer er realistisk
- systematisk fange opp endringer i saksmengden over tid slik at ressursbehov, muligheter for digitalisering eller regelendringer kan foretas i tide
- sørge for at muligheter for forenkling eller avvikling av unødvendige oppgaver blir tatt opp og vurdert
- identifisere behov for tiltak for å redusere konsekvensene av lang saksbehandlingstid

Hvilke ressurser ulike oppgaver krever har også sammenheng med hvordan regelverket er lagt opp. Å innvilge rettigheter eller gi tillatelser kan for eksempel gjøres ved enkeltvis søknader, meldeplikt eller kun etterkontroll. Det kan være grunn til å sikre at denne type valg belyses godt allerede tidlig i lovgivningsprosesser, for eksempel allerede ved utforming av mandat for lovutvalg. Også om det skal tilrettelegges for eventuell digitalisering og automatisering i nytt eller endret regelverk, bør inngå.

Forvaltningen vurderer ofte sin situasjon ut fra et eget fagområde, mens overordnede og politiske myndigheter har et mer helhetlig perspektiv. Samtidig kan beslutningstakere ha begrenset innsikt i de praktiske utfordringene forvaltningsorganene står overfor. Dette

kan føre til at viktige prioriteringer ikke blir vurdert eller justert etter faktiske behov.

1.6.2 ER REGLENE KLARE NOK?

Forvaltningslovens krav om at saker skal behandles «uten ugrunnet opphold» er skjønnsmessig og gir rom for ulik tolkning. Dette kan skape usikkerhet om hva som er akseptabel behandlingstid, samtidig som variasjonen i sakstyper gjør det vanskelig å fastsette klare regler. Selv om frister kan fastsettes i forskrift eller instruks, viser erfaringen at dette alene ikke nødvendigvis sikrer overholdelse. Derimot ser sanksjoner ut til å ha en effekt.

På den annen side er enkelte regler svært klare, for eksempel plikten til å gi foreløpig svar og til å gi skriftlig og muntlig veiledning. Likevel brytes disse bestemmelsene jevnlig. Dette kan indikere at andre virkemidler enn lovendringer også må vurderes.

Forvaltningsloven har ingen krav om å informere brukerne når en sak blir forsinket. Sivilombudet har i flere saker uttalt at god forvaltningsskikk tilsier at det bør sendes forsinkelsesmeldinger. En lovfesting av denne plikten kan bidra til bedre etterlevelse. Ombudet støttet også forslaget i NOU 2019:5 om å innføre en slik regel.

1.6.3 DIGITALISERING OG REGELVERKSUTFORMING

Digitalisering og automatisering har vist seg å kunne redusere saksbehandlingstiden betydelig. Det kan også forenkle prosessen med å svare på henvendelser og gi både generell og tilpasset veiledning. Flere forvaltningsorganer har gode erfaringer med digital beslutningsstøtte, blant annet ved ulike typer kontrollvirksomhet.

For at digitalisering skal være vellykket, må rettssikkerheten ivaretas. Skjønnsmessige vilkår og regler med et uforutsigbart faktagrunnlag er ofte mindre egnet for automatisering. I tillegg kreves det at nødvendige saksopplysninger er digitalt tilgjengelige og av høy kvalitet.

Erfaringer fra flere områder viser at digitalisering kan ha stor effekt.

- Skattefastsettelse og studiefinansiering er i stor grad automatisert, og Sivilombudet mottar få klager på lang behandlingstid i disse sakene.
- UDI har opplyst at automatiserte søknader om statsborgerskap behandles betydelig raskere enn øvrige søknader.
- Nav rapporterte i desember 2024 at 65–70 pst. av sykepengesøknadene som behandles automatisk, besvares samme dag.

Selv om digitalisering krever investeringer i utviklingsfasen, viser erfaringen at det på sikt normalt bidrar til raskere og mer effektiv saksbehandling.

1.6.4 TILTAK FOR Å REDUSERE DE NEGATIVE KONSEKVENSENE AV LANG SAKSBEHANDLINGSTID

Midlertidige tiltak og kompensasjonsordninger kan bidra til å dempe de negative konsekvensene av lang saksbehandlingstid. På flere områder finnes allerede slike mekanismer. Barnevernloven kapittel 4 gir barnevernsleder anledning til å treffe akuttvedtak uten å vente på vedtak i fylkesnemnda. Naturmangfoldloven § 45 åpner for at det kan treffes foreløpig vedtak for å hindre skade på verneverdier. Forsinkelsesrenter ved etterbetaling av pengeytelser sikrer en kompensasjon.

Forvaltningen har også generell ulovfestet adgang til å treffe foreløpige avgjørelser i saker som ligger innenfor forvaltningsorganets myndighet, eller beslutte at et vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagesaken avgjort.

Likevel finnes det ikke alltid egnede løsninger. En vurdering av midlertidige tiltak eller kompensasjonsordninger kan være aktuelt der lang saksbehandlingstid medfører betydelige konsekvenser for innbyggernes rettigheter.

1.6.5 TILTAK I EN OVERGANGSPERIODE

Endringer i organisering, relokaliseringer og nyetableringer kan som nevnt påvirke saksbehandlingstiden negativt. Etableringene av Helseklage i Bergen og Skatteklagenemnda i Stavanger resulterte, ifølge forvaltningsorganene selv, i lange saksbehandlingstider og store restanser i flere år. Det samme gjelder enkelte lovendringer. Midlertidige tiltak i en overgangsperiode kan i slike situasjoner redusere risikoen for at det oppstår en ond sirkel med lang saksbehandlingstid over år. Lignende er aktuelt der forvaltningsorganene behandler tilnærmet like mange saker som de får inn, men ikke makter å redusere en restansesituasjon som av ulike årsaker har oppstått. Ekstra ressurser, eventuelt nabo-hjelpsordninger i en begrenset periode, kan gjøre at behandlingstiden blir kortere.

Politidirektoratet har pekt på at i saker om utlegg hadde nabo-hjelpsordninger god effekt i 2020. Ordningen innebar at enheter med god måloppnåelse bisto enheter med større restanser i en periode. Forbedring av standardtekster, søknadsskjemaer og dokumentmaler har effektivisert arbeidsflyten. Økt spesialisering og enklere innstillinger har vært tiltak i Skatteklagenemnda.

1.6.6 PLIKTEN TIL Å IVERKSETTE TILTAK

Mange forvaltningsorganer rapporterer om saksbehandlingstid i årsmeldinger og tildelingsbrev, men dette sikrer ikke nødvendigvis at ulovlig lange behandlingstider fanges opp og håndteres.

Det finnes bestemmelser om rapportering til overordnet forvaltningsorgan og Stortinget, blant annet i reglementet for økonomistyring i staten.

Det bør vurderes om det generelt eller i noen sakstyper bør gjøres tydeligere at vedvarende brudd på lovens krav, ikke er akseptabelt, og må føre til tiltak og informasjon til overordnet forvaltningsorgan. Dette kan gi grunnlag for videre tiltak, for eksempel:

- Klarere instruksjoner fra overordnet myndighet, for eksempel om prioriteringer eller forventninger om oppfølging av feil.
- Omfordeling av ressurser mellom enheter.
- Bedre statistikkgrunnlag og kunnskap som grunnlag for endringer.
- Forslag om endringer i regelverk.

Mer omfattende rapportering må balanseres mot ressursbruken den medfører, men bedre data vil gi mer treffsikre tiltak.

1.6.7 ORGANISERING OG PRIORITERING

Når saksbehandlingstiden er for lang og restansene øker, tilsier god forvaltningsskikk at saker med stor betydning for den enkelte – eller som av andre grunner haster – skal prioriteres. Dette er også anerkjent i rettspraksis (se Rt. 2006 s. 1519) og i Sivilombudets uttalelser (SOM-2022-1160).

Samtidig kan slike prioriteringer føre til at enkelte sakstyper systematisk skyves ned på listen. Dette gjelder ikke bare innenfor ett forvaltningsorgan, men også mellom ulike forvaltningsorganer. Overordnede myndigheter kan for eksempel prioritere oppgaver i én etat foran en annen, noe som påvirker saksbehandlingstiden på begge områder. Samtidig er det viktig med god samordning mellom forvaltningsorganer som er avhengige av hverandre i saksbehandling.

Politidirektoratet opplyste at håndteringen av flyktninger fra Ukraina kunne gå på bekostning av sivil rettspleie, inkludert saker om gjeldsordning, og Oslo politidistrikt har rapportert at kapasitetsproblemer gjør at våpenkort ikke kan prioriteres.

Det illustrerer hvordan prioriteringer, kapasitet og organisatoriske grep påvirker behandlingstiden. Selv om det er bred enighet om at kriminalitetsbekjempelse bør prioriteres over våpentillatelse, må også lavere prioriterte saker behandles innen rimelig tid og i tråd med lovens krav.

Når oppgaver fordeles og prioriteres, bør det også tas hensyn til hvilke konsekvenser lang behandlingstid har for innbyggernes rettigheter. Noen ganger kan økt spesialisering innenfor saksområder der ventetidene er lengst, bidra til å redusere restansene.

1.6.8 KULTUR OG HOLDNINGER

Forvaltningen må vektlegge brukernes behov og perspektiver – enten det er enkeltpersoner, pårørende eller næringsdrivende. Saksbehandlere ser mange saker, men for innbyggeren er det ofte den ene saken som er avgjørende. En sak som forvaltningen ser på som mindre viktig, kan for innbyggeren oppfattes som kritisk.

Manglende rutiner for foreløpig svar er et eksempel på hvordan brukerperspektivet ikke alltid ivaretas. Dette handler ikke bare om ressurser, men også om en bevissthet rundt brukernes behov. Å sikre bedre rutiner for informasjon og oppfølging er en viktig forventning til forvaltningen.

1.6.9 SAKSBEHANDLINGSTIDER I KOMMUNENE

Sivilombudet ser jevnlig at kommunene har lang saksbehandlingstid i saker som har stor betydning for innbyggerne, for eksempel individuelt tilrettelagt opplæring i grunnskolen, byggetillatelser og innsyn.

Staten har i dag noen virkemidler for å gripe inn, men disse er begrenset. For eksempel kan et departement kontrollere lovligheten av et kommunalt vedtak, men dette forutsetter at det faktisk er fattet et vedtak – noe som ofte ikke er tilfelle når saksbehandlingstiden er ulovlig lang. I saker der lang saksbehandlingstid i kommunen kan få store konsekvenser for innbyggernes rettssikkerhet, er det grunn til å vurdere bedre virkemidler for å ivareta hensynet til den enkelte.

1.7 Konklusjon

Sivilombudets gjennomgang viser alvorlige mangler. Sivilombudets undersøkelser viser at flere forvaltningsorganer:

- ikke svarer på henvendelser fra innbyggere, selv etter purringer
- ikke overholder kravene om å gi foreløpig svar eller forsinkelsesmelding
- overskrider krav til behandlingstid, noen ganger over flere år
- mangler effektive tiltak for å forbedre situasjonen, selv i samarbeid med overordnet forvaltningsorgan

Ut fra økningen i antall slike klager til Sivilombudet, ser dette også ut til å være en økende utfordring.

Brudd på disse reglene vil lett oppfattes som et uttrykk for mangel på respekt for innbyggerne. Det undergraver respekten for lover og regler, og svekker tilliten til offentlige myndigheter.

Denne delen av den enkelte innbyggers møte med forvaltningen vil bare i begrenset grad nå offentligheten. Enkeltilfeller kan omtales i mediene, men det er sjelden det systematisk eller samlet rapporteres om lang saksbehandlingstid og mangel på svar fra forvaltningen.

PLIKTEN TIL Å OVERHOLDE LOVEN

Offentlig forvaltning har en rettslig forpliktelse til å sikre at saker behandles «uten ugrunnet opphold», gi foreløpig svar og veilede den enkelte. Ressursmangel kan i noen tilfeller være en forklarende faktor, men den kan ikke rettferdiggjøre et vedvarende lovbrudd. Stortinget selv kan ikke fravike loven uten formell lovendring, og forvaltningen kan heller ikke basere seg på at manglende budsjetter gir grunnlag for å tilsidesette lovbestemte krav.

Dersom et forvaltningsorgan ikke klarer å overholde lovens krav, plikter det å iverksette interne tiltak for forbedring og varsle overordnet forvaltningsorgan dersom problemene vedvarer. Overordnet forvaltningsorgan må følge opp overfor forvaltningsorganet med nødvendige tiltak som budsjettjusteringer, organisasjonsendringer eller endrede prioriteringer. Dersom overordnet forvaltningsorgan ser at lovbruddene på tross av tiltak vedvarer, må det forventes at det informeres videre om – i siste instans overfor Stortinget.

ÅRSAKER OG MULIGE FORBEDRINGSTILTAK

Å ikke sende foreløpig svar, la være å innhente opplysninger i tide eller å unnlate å oversende klager til klageinstansen, kan tyde på manglende oversikt, prioritering og rutiner.

Et vedvarende spenn mellom pålagte oppgaver og ressurser er likevel en viktig forklaring, men å tolerere vedvarende lovbrudd er ikke en holdbar tilnærming.

Det faller utenfor Sivilombudets mandat å ta stilling til hvordan misforhold mellom ressurser og oppgaver skal løses. Men en viktig forutsetning for den som skal gjøre slike vurderinger, er god kunnskap om ressursbehov og samlet effekt av de oppgaver man ønsker å løse.

BALANSE MELLOM OPPGAVER OG RESSURSER

- Vurdering av regelendringer må inkludere realistiske konsekvensanalyser.
- Systematisk oppfølging av saksmengde for å justere ressursbehov og regelverk i tide.
- Fange opp og fortløpende vurdere muligheter for forenkling eller avvikling av oppgaver.
- Etterspørre vurderinger av hvor omfattende saksbehandlingen må være for å løse behovene tilfredsstillende.

DIGITALISERING OG AUTOMATISERING

- Effektivisering av prosesser, automatisering av svar og vedtak og økt bruk av digital beslutningsstøtte.
- Sikre at hensynet til mulig digitalisering inngår i utforming eller endring av regelverk.

SIKRE AT DEN ENKELTE GIS INFORMASJON OM SVARTID OG FORSINKELSER

- Understreke at kommunikasjon er en sentral del av forvaltningens arbeid for å sikre at borgerne har til-
lit til saksbehandlingen.
- Anerkjennelse behovet for løpende og tilgjengelig informasjon hos innbyggerne.
- Lovfeste plikt for forvaltningen om å informere om forsinkelser i samsvar med god forvaltningsskikk.

TILTAK FOR Å REDUSERE KONSEKVENSENE AV LANG SAKSBEHANDLINGSTID

- Vurdere kompenserende tiltak der lang saksbe-
handlingstid får betydelige konsekvenser for inn-
byggernes rettigheter.

TILTAK I OVERGANGSPERIODER

- Ekstra ressurser, eventuelt naboljelpsordninger
(der virksomheter hjelper hverandre) i en begrenset
periode for å bygge ned restanser.
- Iverksette tiltak for å forebygge restanser ved omor-
ganiseringer eller relokalisering.

TYDELIGERE REGLER OG BEDRE OPPFØLGING

- Fastsette konkrete saksbehandlingsfrister i forskrif-
ter og instruksjer, det det gjør det klarere hvilken
saksbehandlingstid som er akseptabel.
- Mer systematisk overvåking av saksbehandlingsti-
der og saksporteføljen for å ha bedre oversikt og
kunne prioritere riktig.
- Bedre samordning mellom forvaltningsorganer
kan bidra til mer effektiv saksflyt.

2. Komiteens behandling

Som ledd i behandlingen av saken, sendte komiteen 8. april 2025 brev til statsministeren og ba om kommentarer til Sivilombudets funn. Komiteen mottok svarbrev fra statsministeren 5. mai 2025.

Komiteen oversendte statsministerens svarbrev til Sivilombudet for kommentar 6. mai 2025. Sivilombudet oversendte sine kommentarer til komiteen i brev av 9. mai 2025.

Svarbrevene fra statsministeren og Sivilombudet følger som vedlegg til innstillingen.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter

Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Eivind Drivenes og Willfred Nordlund, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Naomi Ichihara Røkkum, viser til særskilt melding fra Sivilombudet om manglende svar og lang behandlingstid, Dokument 4:2 (2024–2025). Meldingen er basert på at Sivilombudet mottar klager fra enkeltpersoner, og at antallet har økt de senere år. Komiteen viser til at Sivilombudet hvert år har rapportert om økningen, men at det nå vurderes alvorlig nok til å fremlegge en egen melding.

Komiteen merker seg at meldingen omfatter pe-
rioden fra 2016 til 2024, og viser at det har vært en mar-
kant økning fra 621 til 1 470 klager på manglende svar
og sen saksbehandling. Klagene har kommet mot 168
ulike offentlige organer, hvorav halvparten er kommu-
ner. Mange ulike sektorer innen offentlig forvaltning får
klager. Det inkluderer offentlighet og innsyn, Nav, ut-
lendingsfeltet og plan og bygg.

Komiteen er kritisk til at mange forvaltningsor-
ganer ikke svarer på skriftlige henvendelser, selv etter
flere purringer, og at de ikke overholder krav om forelø-
pig svar og forsinkelsesmeldinger. Antallet saker Sivi-
lombudet har undersøkt om manglende svar og sen
saksbehandling har vokst fra 310 i 2017 til 500 i 2024.
Kravene til foreløpig svar eller forsinkelsesmelding er
derfor brutt i tilnærmet alle disse sakene. Komiteen
merker seg at dette medfølges av en økning i saker hvor
veiledningsplikten er brutt.

Komiteen viser til at meldingen avdekker et stort
antall saker hvor det er lang saksbehandlingstid. I en
rekke av disse sakene vil den lange tiden i seg selv utgjø-
re en belastning for den enkelte borger. I saker om ut-
legg eller gjeldsordning vil den lange saksbehandlingsti-
den (respektiv gjennomsnittlig 250 dager og gjennom-
snittlig 309 dager) medføre økonomiske problemer for
den enkelte. Komiteen mener det er uholdbart.

Komiteen merker seg at Sivilombudet har sett på
mulige forklaringer på manglende svar eller lang be-
handlingstid. Det pekes først på forvaltningens oppga-
ver og ressurser. Isolert sett kan det betyr enten at for-
valtningen har fått flere oppgaver eller at ressursene
ikke har fulgt tritt. Meldingen peker likevel på at det er
fullt mulig å bli mer effektiv i forvaltningen, og at forholdet
mellom oppgaver og ressurser ikke er en hindring
for å få ned saksbehandlingstiden og øke svarprosenten.

Komiteen viser videre til at regelverket i seg selv
kan være en forklaring. Ombudet peker på at det i noen
sektorer er slik at forvaltningen kan bidra til at regelver-
ket blir mer hensiktsmessig å forvalte. I de sektorer dette
ikke skjer, vil forvaltningen ha større utfordringer med å
reducere saksbehandlingstiden. Komiteen vil anbefale
at det i fremtiden legges langt større vekt på at regel-

verk skal være hensiktsmessig, forståelig og begrenset til det som er høyst nødvendig.

Komiteen viser til at komiteen den 8. april 2025 ba statsministeren om kommentarer til meldingen. Statsministeren svarte i brev 5. mai. Statsministeren uttrykker bekymring for Sivilombudets funn, og uttaler:

«Det er avgjørende for rettsstaten at enkeltpersoner får sine saker behandlet raskt, effektivt og i tråd med gjeldende lovverk. Enhver borger har krav på forutsigbarhet, klarhet og rettidig avklaring i møte med forvaltningen. Langvarige ventetider og manglende respons kan ha alvorlige konsekvenser – for den enkeltes rettigheter og økonomi, og for tilliten til det offentlige.»

Komiteen merker seg videre at statsministeren trekker frem Prop. 79 L (2024–2025) Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven), den pågående tillitsreformen og ny nasjonal digitaliseringsstrategi som skal gå frem mot 2030.

Komiteen viser videre til brev fra Sivilombudet datert 9. mai 2025, hvor brev fra statsministeren blir kommentert. Komiteen merker seg at ombudet vurderer det slik at de nevnte tiltakene ikke vil være tilstrekkelige for å løse utfordringene med manglende svar og lang behandlingstid. Ombudet underbygger sin vurdering med at forvaltningen allerede i dag i betydelig grad opptrer i strid med gjeldende forvaltningslov.

Komiteen vil anbefale at regjeringen tar ansvar for å følge opp arbeidet, og måle i hvilke grad antall manglende svar går ned og saksbehandlingstiden i det offentlige minker.

Komiteen fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en redegjørelse om hvordan arbeidet med å senke antall manglende svar fra offentlig forvaltning og redusere saksbehandlingstid går.»

Komiteen viser til at det kan være nyttig med publisert statistikk over hvor lang saksbehandlingstid ulike offentlige forvaltningsorgan har. Det finnes allerede slik statistikk på en rekke områder, men samtidig ikke for mange av de områdene der det er spesielt lang saksbehandlingstid.

Komiteen fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at langt flere forvaltningsorganer løpende offentliggjør statistikk over forventet/reell saksbehandlingstid for de søknader og klager organet behandler.»

Komiteen merker seg at lang saksbehandlingstid for mange kan gi store negative konsekvenser, slik statsministeren er inne på i sitt svar til komiteen (se sitat over). Dette gjelder blant annet der enkeltpersoner søker om tillatelser, løyver, lisens, konsesjon, autorisasjoner, dispensasjon og bevillinger. For mange slike formål

er det allerede i dag fastsatt saksbehandlingsfrister, mens det for andre bør fastsettes slik frist.

Komiteen viser til at dersom lovfestede saksbehandlingsfrister oversittes, kan det i enkelte tilfeller være aktuelt at søknaden skal kunne anses innvilget. Dette passer imidlertid ikke for alle typer søknader. Komiteen vil be regjeringen vurdere nærmere hvilke områder et slikt tiltak kan ha effekt på lang saksbehandlingstid, og innføre slike ordninger på flere områder enn i dag.

Komiteen fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge til rette for at det ved nye lovforslag som innebærer behandling av søknader, og ved større revisjoner av eksisterende søknadsordninger, også vurderes om det bør fastsettes konkrete saksbehandlingsfrister.»

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen regelfeste at der offentlig forvaltning oversitter saksbehandleingsfrist, skal søkeren automatisk få godkjent søknaden.»

4. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen regelfeste at der offentlig forvaltning oversitter saksbehandleingsfrist, skal søkeren automatisk få godkjent søknaden.

5. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en redegjørelse om hvordan arbeidet med å senke antall manglende svar fra offentlig forvaltning og redusere saksbehandlingstid går.

II

Stortinget ber regjeringen sørge for at langt flere forvaltningsorganer løpende offentliggjør statistikk over forventet/reell saksbehandlingstid for de søknader og klager organet behandler.

III

Stortinget ber regjeringen legge til rette for at det ved nye lovforslag som innebærer behandling av søknader, og ved større revisjoner av eksisterende søknadsordninger, også vurderes om det bør fastsettes konkrete saksbehandlingsfrister.

IV

Dokument 4:2 (2024–2025) – Særskilt melding fra Sivilombudet om manglende svar og lang saksbehandlingstid – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. mai 2025

Peter Frølich

leder

Carl I. Hagen

ordfører



STATSMINISTEREN

Oslo, 5. mai 2025

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Vedrørende Dokument 4:2 (2024/2025)

Jeg viser til brev 8. april 2025 fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende Sivilombudets særskilte melding til Stortinget, Dokument 4:2 (2024–2025). Jeg takker for anledningen til å kommentere Sivilombudets melding. Meldingen setter søkelyset på viktige rettssikkerhetsutfordringer knyttet til lang saksbehandlingstid og manglende svar i offentlig forvaltning.

Sivilombudets funn er bekymringsfulle. Det er avgjørende for rettsstaten at enkeltpersoner får sine saker behandlet raskt, effektivt og i tråd med gjeldende lovverk. Enhver borger har krav på forutsigbarhet, klarhet og rettidig avklaring i møte med forvaltningen. Langvarige ventetider og manglende respons kan ha alvorlige konsekvenser – for den enkeltes rettigheter og økonomi, og for tilliten til det offentlige.

Samtidig må vi erkjenne at mange deler av offentlig sektor står overfor krevende utfordringer. Sivilombudet peker i den særskilte meldingen på flere årsaker til at saksbehandlingen blir for lang, og trekker særlig frem et stadig økende spenn mellom lovpålagte oppgaver og tilgjengelige ressurser. Forvaltningen må forholde seg til detaljerte rettsregler og sammensatte sakskomplekser, samtidig som forventningene fra innbyggere og samfunnet øker.

Regjeringen tar på alvor at flere forvaltningsorganer har betydelige kapasitetsutfordringer. Ressurstilgangen har i flere tilfeller ikke holdt tritt med oppgavene. Dette er særlig synlig på områder med stor saksmengde, komplekse saker og høye krav til rettssikkerhet for den enkelte. Sivilombudet trekker blant annet frem utlendingsforvaltningen, Nav og helse- og omsorgssektoren, og gir flere eksempler på saksbehandlingstider som ikke er akseptable og som kan ramme enkeltpersoner hardt. Men også utenfor disse områdene er effektivisering av saksbehandlingen viktig, for eksempel for å kunne realisere målet om økt boligbygging. Det lar seg ikke gjøre å bygge flere boliger uten en effektiv behandling av plan- og bygningssakene.

Sivilombudet peker på at offentlig forvaltning i fremtiden må få til mer for mindre ressurser, og dette er en utfordring regjeringen prioriterer høyt.

Regjeringen arbeider aktivt for å sikre at forvaltningen er i stand til å levere rask og effektiv saksbehandling som på samme tid ivaretar rettsikkerheten til den enkelte. Vi har iverksatt en rekke tiltak for å sikre effektivitet og samtidig styrke rettsikkerheten i offentlig forvaltning. Jeg vil særlig trekke frem følgende:

- Ny forvaltningslov: Den 4. april i år la vi frem forslag til ny forvaltningslov, som er utformet for å være teknologinøytral og legger til rette for økt digitalisering og automatisering av saksbehandlingen. Dette vil bidra til å effektivisere prosessene og redusere saksbehandlingstiden i forvaltningen.
- Tillitsreformen: Med mål om å gi ansatte i førstelinjen større handlingsrom og redusere unødvendige rapporterings- og dokumentasjonskrav, skal tillitsreformen bidra til mer effektive arbeidsprosesser og kortere saksbehandlingstid
- Ny nasjonal digitaliseringsstrategi: Målet er at Norge skal bli verdens mest digitaliserte land. Det betyr en enklere og tryggere hverdag for folk, et mer konkurransedyktig næringsliv og en mer moderne offentlig sektor

Det er en utfordring å finne den optimale balansen mellom effektivitet og kvalitet i offentlig forvaltning. Det er derfor nyttig å ta med seg Sivilombudets melding videre i regjeringens arbeid med disse problemstillingene.

Med vennlig hilsen



Jonas Gahr Støre



SIVILOMBUDET

STORTINGET
Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Vår referanse
2025/2083

Deres referanse

Vår saksbehandler
Maria Bakke

Dato
09.05.2025

Oppfølging av særskilt melding om manglende svar og langs saksbehandlingstid

Sivilombudet viser til e-post 6. mai 2025 med oversendelse av brev 5. mai 2025 fra Statsministerens kontor som gjelder Dok 4:2 (2024-2025) *Særskilt melding om manglende svar og lang saksbehandlingstid*. Ombudet takker for muligheten til å kommentere brevet.

Det er positivt at statsministeren i sitt brev anerkjenner at meldingen retter søkelyset mot alvorlige rettssikkerhetsutfordringer, og at de funn ombudet har beskrevet vurderes som bekymringsfulle. Det er videre viktig at regjeringen erkjenner at forvaltningen står overfor betydelige utfordringer, og at disse tas på alvor. I brevet vises det blant annet til ny forvaltningslov, tillitsreformen og en ny nasjonal digitaliseringsstrategi som sentrale tiltak for å styrke rettssikkerheten og forbedre effektiviteten i offentlig sektor.

Etter ombudets vurdering vil imidlertid ikke de nevnte tiltakene være tilstrekkelige for å løse de utfordringene meldingen beskriver. Forvaltningen opptrer i dag i betydelig grad i strid med gjeldende forvaltningslov, og det er lite som tilsier at en ny lov eller tillitsreformen i seg selv vil endre dette. Økt digitalisering kan over tid gi forbedringer, men krever både digitaliseringsklar lovgivning og ekstra ressurser i en overgangsfase.

Etter ombudets syn er det derfor behov for ytterligere og mer målrettede tiltak. Særlig viktig er det å sikre at forvaltningen faktisk etterlever lovpålagte krav, og rapporterer når kravene ikke overholdes. I tillegg bør det vurderes tiltak som sørger for at Stortinget ved ny lovgivning får en realistisk fremstilling av hvilke administrative konsekvenser som følger av lovendringen, herunder forholdet til eksisterende regelverk og oppgaver. Mulighetene for enklere og mer gjennomførbare alternativer bør også vurderes. Jeg viser til kapittel 6 i meldingen.

Hanne Harlem
sivilombud

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.

