

Statsforvalterens behandlingstid for rettighetsklager

6.4.2025 (2024/6888)

Saken gjelder lang behandlingstid hos Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus i en konkret rettighetsklage, og manglende utsendelse av foreløpig svar og forsinkelsesmelding til klageren. Saken har vært til behandling hos Statsforvalteren i litt over ett år og to måneder, og er ennå ikke ferdigbehandlet. Statsforvalteren viste særlig til stor saksmengde som begrunnelse for den lange behandlingstiden.

Sivilombudet undersøkte også Statsforvalterens generelle behandlingstider for rettighetsklager, og Statsforvalterens praksis knyttet til utsending av foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger.

Sivilombudet kom til at behandlingstiden for den konkrete rettighetsklagen klart var i strid med forvaltningsloven § 11 a første ledd. Ombudet var enig med Statsforvalteren i at klageren ikke var blitt holdt orientert om status i saken, slik forvaltningsloven § 11 a andre og tredje ledd krever. Videre var det grunn til å anta at et stort antall saker har en ulovlig lang

behandlingstid, særlig klagene på spesialisthelsetjenesten. Det var også grunnlag for å konkludere med at plikten til å sende foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger ikke overholdes i flere saker.

Sakens bakgrunn

(1) A (heretter klageren) søkte om forlengelse av mindfulnessstilbud ved Lovisenberg Diakonale Sykehus, og fikk avslag. Klagerens fastlege sendte en klage til Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus. Ettersom klager skal sendes til den som har truffet avgjørelsen, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 7-2, oversendte Statsforvalteren klagen til sykehuset 29. desember 2023. Sykehuset behandlet klagen, og sendte 18. januar 2024 saken til Statsforvalteren for endelig klagebehandling.

(2) Klageren sendte en skriftlig purring til Statsforvalteren 26. september 2024, uten å få svar. Klageren har heller ikke mottatt andre foreløpige svar eller forsinkelsesmeldinger fra Statsforvalteren.

(3) Klageren brakte 18. desember 2024 saken inn for Sivilombudet. Det hadde da gått omtrent elleve måneder siden Statsforvalteren mottok saken for klagebehandling.

(4) I telefonsamtale 8. januar 2025 mellom Statsforvalteren og ombudets saksbehandler bekreftet Statsforvalteren at saken har vært til behandling hos dem i lang tid, og at de ikke har rukket å sende foreløpig svar til klageren. De anslo at saken ville være avsluttet innen tre måneder. Det kom også fram at Statsforvalteren generelt har lange behandlingstider og at de ikke har tid til å sende foreløpige svar i alle sakene, grunnet stor saksmengde.

Våre undersøkelser

(5) Vi fant grunn til å undersøke Statsforvalterens behandlingstid og rutiner for utsendelse av foreløpig svar, både i klagerens sak og for rettighetsklager generelt. I brev herfra 14. februar 2025 spurte vi blant annet om hva som er årsaken til behandlingstiden, om Statsforvalteren anser at behandlingstiden er i tråd med forvaltningsloven § 11 a, og om Statsforvalterens praksis rundt utsending av foreløpige svar er i tråd med forvaltningsloven § 11 a andre ledd og god forvaltningsskikk.

(6) Statsforvalteren svarte at årsaken til saksbehandlingstiden både i den konkrete saken og for rettighetsklager generelt er stor saksmengde. I hovedsak behandler de klager i den rekkefølgen de kommer inn, som betyr at eldre saker må behandles før klagerens sak. I tillegg må saker som av særlige grunner er prioritert også behandles før klagerens sak. Dette er blant annet saker der det foreligger risiko for tidlig død, kroniske smerter eller

negativ påvirkning på barndom/ungdomstid. Statsforvalteren opplyste at de har satt i verk tiltak for å redusere saksbehandlingstiden, og blant annet er i gang med rekrutteringsprosesser.

(7) Videre opplyste Statsforvalteren at det ikke har vært foretatt saksbehandlingsskritt i klagerens sak etter at de mottok saken i januar 2024. Statsforvalteren forventer at saken er ferdigbehandlet innen siste halvdel av april 2025.

(8) Statsforvalteren skrev videre at det generelt er «svært problematisk at saksbehandlingstiden vår er så lang som den er». Statsforvalteren viste særlig til at den lange behandlingstiden går ut over klagerne, som har behov for å få avklart sine rettigheter. Statsforvalteren viste også til at deres «forventede saksbehandlingstid definert fra oppdragsgiver er at 90 % av sakene skal være avgjort innen tre måneder». Ombudet legger til grunn at det her vises til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets tildelingsbrev til statsforvalterne for 2025. Tildelingsbrevet er nærmere omtalt nedenfor i punkt 3.1.

(9) Statsforvalteren mente likevel at de behandler sakene i tråd med forvaltningsloven § 11 a. Statsforvalteren viste her til hvordan de prioriterer saker og hvilken rekkefølge sakene behandles i.

(10) Statsforvalteren skrev at klageren ikke har mottatt informasjon om status i saken, og at de derfor ikke har handlet i tråd med forvaltningsloven § 11 andre og tredje ledd. Statsforvalteren har hatt en rutine om at det skal sendes foreløpige svar, men det har ikke vært nok kapasitet til å følge opp rutinen. Det har dermed utviklet seg en praksis hvor foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger ikke har blitt sendt klagerne. Statsforvalteren jobber med å iverksette forbedringstiltak, blant annet ved å endre rutiner og ved gjennomgang av Statsforvalterens systemer for kvalitetssikring og saksoppfølging.

(11) Statsforvalterens svar på våre spørsmål knyttet til de generelle behandlingstidene er videre omtalt i punkt 3.1.

(12) Statsforvalterens svar ble oversendt til klageren, som kom med merknader 12. mars 2025. Statsforvalteren fikk mulighet til å kommentere på klagerens merknader, men hadde ikke ytterligere kommentarer til saken.

Sivilombudets syn på saken

(13) Spørsmålet for ombudet er om Statsforvalterens behandlingstid for den konkrete rettighetsklagen, samt rettighetsklager generelt, er i tråd med forvaltningsloven § 11 a første ledd om at en sak skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». Videre er spørsmålet om Statsforvalteren har holdt klageren tilstrekkelig orientert om saksgangen underveis, i tråd med forvaltningsloven § 11 a andre og tredje ledd og normer for god forvaltningsskikk.

1. Rettslige utgangspunkter

(14) Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Bestemmelsen stiller krav både til hva som er akseptable årsaker til at saksbehandlingen ikke settes i gang eller stanser opp, og til fremdrift i behandlingen. Ombudet har i flere saker presisert innholdet i forvaltningsloven § 11 a første ledd, slik det for eksempel er gjengitt i ombudets uttalelse 14. april 2023 (SOM-2023-385) avsnitt (19):

«Bestemmelsen stiller krav til både saksbehandlingstiden og hva som er akseptable årsaker til opphold i saksbehandlingen. Vilåret 'uten ugrunnet opphold' er skjønnsmessig og det nærmere innholdet vil kunne variere etter blant annet saksområde og sakstype. De øvrige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, blant annet kravet til en forsvarlig opplysning av saken i forvaltningsloven § 17 første ledd, vil kunne begrunne en lengre behandlingstid i kompliserte og prinsipielle saker enn i enklere saker.»

(15) Videre følger det av forvaltningsloven § 11 a andre ledd at forvaltningsorganet snarest mulig skal gi et foreløpig svar dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares. I svaret skal det redegjøres for årsaken til forsinkelsen og det skal så vidt mulig angis når saken forventes å være ferdigbehandlet. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av én måned etter at den er mottatt, jf. forvaltningsloven § 11 a tredje ledd.

(16) I tillegg til forvaltningslovens krav om å sende foreløpig svar, har ombudet i flere saker lagt til grunn at det følger av god forvaltningsskikk at skriftlige henvendelser under sakens gang skal besvares innen rimelig tid. I uttalelse 14. april 2023 (SOM-2023-385) avsnitt (21) har ombudet uttalt:

«Plikten til å sende foreløpige svar gjelder derfor ikke bare når forvaltningen mottar en ny sak. Også henvendelser i saker som er under behandling, skal besvares innen rimelig tid. I samme uttalelse påpekte ombudet at god forvaltningsskikk tilsier at forvaltningen også orienterer partene dersom fristene i de foreløpige svarene ikke kan overholdes, og at det opplyses om årsaken til at en sak er forsinket og når saken kan forventes å være ferdigbehandlet.»

2. Statsforvalterens behandling av den konkrete saken

2.1 Behandlingstiden i den konkrete saken

(17) Statsforvalteren har hittil brukt ett år og to måneder på behandlingen av rettighetsklagen. Det har ikke vært foretatt saksbehandlingsskritt siden Statsforvalteren

mottok saken, og saken har dermed ligget i ro i over ett år. Ifølge Statsforvalteren skyldes behandlingstiden hovedsakelig stor saksmengde og interne prioriteringer.

(18) Ombudet har tidligere uttalt seg i saker der lang behandlingstid forklares med kapasitetsutfordringer og interne prioriteringer.

(19) I uttalelse 14. desember 2022 (SOM-2022-3856) avsnitt (43) skrev ombudet at forvaltningsorganets ressursituasjon vil kunne ha betydning for hva som er akseptabel ventetid. Ombudet skrev at det imidlertid går en grense for hvor lenge en sak kan ligge utfra en slik begrunnelse.

(20) Sivilombudets uttalelse 12. september 2024 (SOM-2024-2972) gjaldt behandlingstiden hos Kriminalomsorgen region øst. I avsnitt (16) uttalte ombudet:

«Videre er det klart at regionen kan og må prioritere visse saker og sakstyper. Så lenge prioriteringene er saklige sett i forhold til den virksomheten og de reglene prioriteringene får konsekvenser for, vil Ombudet normalt ikke overprøve avveiningene bak disse prioriteringene.»

(21) Videre uttalte ombudet i avsnitt 21:

«Regionen må, uavhengig av interne prioriteringer, uansett organisere saksbehandlingen sin slik at behandlingstidene blir forsvarlige. Også nedprioriterte saker må behandles innen rimelig tid.»

(22) Etter ombudets syn må dette også gjelde for Statsforvalterens behandling av rettighetsklager på helseområdet. For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at ombudet heller ikke i denne saken har tatt stilling til avveiningene bak Statsforvalterens prioriteringer. Statsforvalteren må uansett, som det fremgår over, behandle også nedprioriterte saker innen rimelig tid.

(23) Som nevnt har Statsforvalteren ikke foretatt saksbehandlingsskritt i klagerens sak siden de mottok saken fra sykehuset i januar 2024. Ombudet har tidligere uttalt at det vil trekke i retning av at det foreligger brudd på forvaltningsloven § 11 a første ledd dersom en betydelig del av behandlingstiden har vært ren liggetid, se uttalelse 17. mars 2025 (SOM-2024-6761) avsnitt (20). I denne saken synes behandlingstiden utelukkende å være ren liggetid.

(24) Ombudet har forståelse for at Statsforvalteren de siste årene har opplevd en markant økning i antall saker, og at dette har påvirket behandlingstiden i klagerens sak. Selv om en stor saksmengde og interne prioriteringer til en viss grad kan begrunne en lengre saksbehandlingstid, mener ombudet at dette ikke kan forsvare en behandlingstid på ett år og to måneder i denne saken. Ombudet finner etter dette klart at Statsforvalterens behandlingstid for rettighetsklagen ikke har vært i tråd med forvaltningsloven § 11 a første ledd.

2.2 Informasjon til klageren under sakens gang

(25) Statsforvalteren har ikke gitt klageren noen informasjon om status i saken. Så vidt ombudet kan se, har Statsforvalteren heller ikke besvart klagerens skriftlige purring som ble sendt i september 2024.

(26) Statsforvalteren har erkjent at de dermed ikke har handlet i tråd med forvaltningsloven § 11 a andre og tredje ledd. Ombudet er enig med Statsforvalteren i at klageren ikke er holdt orientert om sakens fremdrift, slik forvaltningsloven § 11 a og god forvaltningsskikk krever.

3. Statsforvalterens generelle behandlingstider og orienteringer underveis for rettighetsklager

3.1 Statsforvalterens generelle behandlingstider

(27) Det fremgår av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets tildelingsbrevet til statsforvalterne for 2025 punkt 3.3.1.3.3.3 at det er en målsetting om at 90 % av alle rettighetsklagene skal være avgjort innen tre måneder.

(28) Statsforvalteren opplyste i svaret til ombudet om at de per 19. februar 2025 hadde 1485 saker til behandling som gjaldt spesialisthelsetjenesten, og 477 saker som gjaldt kommunale helse- og omsorgstjenester. For klagesaker på spesialisthelsetjenesten som ble realitetsbehandlet og avsluttet i 2024, var Statsforvalterens gjennomsnittlig behandlingstid på ni og en halv måned. Median saksbehandlingstid var også på ni og en halv måned.

(29) Hovedgrunnen for den lange behandlingstiden er oppgitt å være en økning i innkomne klager på spesialisthelsetjenesten. Selv om antall avsluttede saker har økt, har økningen av innkomne saker vært betydelig større. Ifølge Statsforvalteren har dette medført at restansesituasjonen over tid har forverret seg.

(30) I svaret på ombudets undersøkelse oversendte Statsforvalteren en graf som illustrerer restanseutviklingen for spesialisthelsetjenestesaker per tertial i perioden januar 2022 til desember 2024:

Graf som illustrerer restanseutviklingen for spesialisthelsetjenestesaker per tertial i perioden januar 2022 til desember 2024.

(31) For klagesaker på kommunale helsetjenester, var gjennomsnittlig behandlingstid i 2024 på sju måneder. Selv om restansene har økt også for disse klagesakene, har det vært en mindre økning i restanser enn for klagene på spesialisthelsetjenesten. Det er også illustrerende at Statsforvalteren per 19. februar 2025 hadde 1485 saker til behandling som gjelder spesialisthelsetjenesten, mot 477 saker som gjelder kommunale helse- og omsorgstjenester.

(32) Det er ukjent for ombudet nøyaktig hvor mange saker som har blitt ferdigbehandlet innen tre måneder. Slik ombudet forstår det, er det likevel klart at Statsforvalteren ikke oppnår målsettingen i tildelingsbrevet om at 90 % av sakene skal være avgjort innen tre måneder. Det er dessuten grunn til å anta et stort antall saker har en ulovlig lang behandlingstid, i strid med forvaltningsloven § 11 a første ledd. Dette gjelder særlig for klagene på spesialisthelsetjenesten.

(33) Det er positivt at Statsforvalteren allerede har iverksatt tiltak for å redusere behandlingstidene. Statsforvalteren har blant annet vist til at de er i gang med rekrutteringsprosesser for å øke saksbehandlerkapasiteten, og at de fortløpende jobber med å effektivisere arbeidsprosessene. Sivilombudet vil følge med på den videre utviklingen i behandlingstiden for rettighetsklager, og vil be Statsforvalteren om å redegjøre for effekten av tiltakene innen 15. september 2025.

3.2 Generelt om orienteringer underveis til klagere

(34) Statsforvalteren har hatt rutiner for at foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger skal sendes ut, men disse har etter det opplyste i praksis ikke blitt fulgt. Også dette skyldes den store saksmengden.

(35) Statsforvalteren har iverksatt tiltak for å sikre at det sendes foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger i alle sakene. Blant annet har Statsforvalteren gått gjennom sine systemer for kvalitetssikring og saksoppfølging overfor den enkelte medarbeider og i den enkelte sak. Statsforvalteren har også jobbet med å tydeliggjøre rett praksis, blant annet gjennom klarere rutiner. Det er uklart for ombudet om det på nåværende tidspunkt foreligger skriftlige rutiner knyttet til foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger.

(36) Borgere har et reelt behov for å bli holdt oppdatert på status i egen sak underveis i saksbehandlingen. Manglende informasjon om forventet behandlingstid, og årsaken til eventuelle forsinkelser, kan forstås som et uttrykk for mangel på respekt for dem saken gjelder, se Dokument 4:2 (2024/2025) Særskilt melding til Stortinget om manglende svar og lang saksbehandlingstid, side 45. Dette undergraver respekten for lover og regler, og er egnet til å svekke tilliten til forvaltningen, her Statsforvalteren.

(37) Etter ombudets syn gir Statsforvalterens svar grunnlag for å konkludere med at det foreligger brudd på forvaltningsloven § 11 a andre og tredje ledd og normer for god forvaltningsskikk i flere saker. Denne praksisen må opphøre, og det er positivt at Statsforvalteren har satt i verk flere tiltak for å sikre korrekt praksis. Dersom skriftlige rutiner for foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger ikke allerede eksisterer, ber ombudet Statsforvalteren om å utarbeide slike rutiner.

Konklusjon

(38) Sivilombudet er kommet til at Statsforvalterens behandlingstid på over ett år og to måneder for den konkrete rettighetsklagen klart er i strid med forvaltningsloven § 11 a første ledd. Statsforvalteren har heller ikke holdt klageren orientert om status i saken, slik forvaltningsloven § 11 a andre og tredje ledd og normer for god forvaltningsskikk krever.

(39) Videre er det grunn til å anta at et stort antall saker har en ulovlig lang behandlingstid. Dette gjelder særlig for rettighetsklagene på spesialisthelsetjenesten. Statsforvalterens svar gir også grunnlag for å konkludere med at plikten til å sende foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger ikke overholdes i flere saker.

(40) Ombudet mener det er positivt at Statsforvalteren allerede har iverksatt tiltak for å redusere saksbehandlingstiden og for å sikre at klagere orienteres om status i saken. Ombudet ber likevel om at Statsforvalteren vurderer om det skal iverksettes ytterligere tiltak for å sikre at sakene behandles i tråd med forvaltningsloven § 11 a, herunder å utarbeide

skriftlige rutiner for foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger dersom slike rutiner ikke allerede eksisterer. Ombudet ber om at Statsforvalteren innen 15. september 2025 redegjør for hvilke tiltak som eventuelt er satt i verk, og for effekten av tiltakene. Ombudet ber om at det samtidig oversendes en ny oversikt over gjennomsnittlig og median saksbehandlingstid for rettighetsklagene, og Statsforvalterens restanser.

6.4.2025 (2024/6888)