

Lang saksbehandlingstid ved behandling av søknader om samtykke etter vergemålsloven §11 hos Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

21.5.2025 (2024/6572)

Saken gjelder Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus' saksbehandlingstid ved behandling av en søknad om samtykke etter vergemålsloven § 11, og den generelle saksbehandlingstiden for slike søknader.

På Statsforvalterens nettsider står det at saksbehandlingstiden for denne sakstypen er 14 måneder. Statsforvalteren oppga den samme behandlingstiden i sitt foreløpige svar på klagerens søknad. Brevet ble først sendt om lag tre måneder etter at søknaden ble mottatt.

Sivilombudet har forståelse for at Statsforvalteren innenfor den tildelte ressursrammen må prioritere, men forutsetter at søknaden behandles så snart som mulig og «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven

§ 11 a første ledd. Statsforvalteren har ikke holdt klageren tilstrekkelig orientert om status i saken, og ombudet forutsetter at klageren blir orientert underveis i saksbehandlingen dersom den videre behandlingen av saken vil ta uforholdsmessig lang tid, jf. forvaltningsloven § 11 a andre ledd.

Sivilombudet er positiv til at Statsforvalteren allerede har iverksatt tiltak som har redusert behandlingstiden, og forutsetter at Statsforvalteren fortsetter å arbeide aktivt med å redusere restansene og sikrer fremdrift også på dette saksfeltet.

Sakens bakgrunn

(1) Saken gjelder Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus' (heretter «Statsforvalteren») behandlingstid for søknader om samtykke etter vergemålsloven § 11.

(2) A søkte 20. oktober 2024 om samtykke fra Statsforvalteren til etablering av enkeltpersonsforetak for mindreårig.

(3) A mottok ikke svar, og purret på Statsforvalterens behandling av søknaden 11. november 2024. Da heller ikke purringen ble besvart, tok B på vegne av A telefonisk kontakt med Statsforvalteren 28. november 2024. Statsforvalteren opplyste i telefonsamtalen at forventet saksbehandlingstid var ti måneder. Begrunnelsen var ressursprioriteringer.

(4) Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus' behandlingstid for søknaden om samtykke, ble brakt inn for ombudet 3. desember 2024 av B på vegne av A.

(5) B mente at en så lang behandlingstid ikke var rimelig ut fra sakstypen, at saken tydet på systemsvikt og at en slik prioritering hadde stor betydning for den enkelte søkeren.

Våre undersøkelser

(6) Vi fant grunn til å undersøke Statsforvalterens behandlingstid i klagerens sak, og for søknader om samtykke etter vergemålsloven § 11 generelt.

(7) I undersøkelsesbrevet 23. januar 2025 viste vi til informasjonen på nettsidene til Statsforvalteren om at forventet saksbehandlingstid i vergemålsavdelingen for slike søknader var 14 måneder.

(8) Vi spurte derfor om forventet og gjennomsnittlig saksbehandlingstid for søknader om samtykke etter vergemålsloven § 11, samt om informasjonen på nettsidene samsvarte med den faktiske forventede behandlingstiden og i så fall årsaken til den lange behandlingstiden.

(9) Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus svarte 14. februar 2025, og bekreftet at forventet saksbehandlingstid for søknader om samtykke etter vergemålsloven § 11 var 14 måneder. Det var imidlertid ikke mulig å hente ut konkrete tall på den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for denne typen søknader.

(10) Statsforvalteren opplyste at det var flere årsaker til den lange behandlingstiden. De viste blant annet til at Vergemålsavdelingen styres etter målkrav og prioriteringer fastsatt i tildelingsbrev og hovedinstruks. Deres største fokus er å trygge rettssikkerheten for voksne og mindreårige som har behov for opprettelse av vergemål og oppnevning av verge eller representant for å kunne ivareta sine interesser på lik linje med andre i samfunnet. Vergemålsfeltet er per i dag ikke tilstrekkelig finansiert, og denne situasjonen har vedvart over tid. Ressursknappheten har medført at det er foretatt strenge prioriteringer utfra et rettssikkerhetsperspektiv, noe som har medført dårligere måloppnåelse/ lang saksbehandlingstid på en del andre sakstyper.

(11) På spørsmålet om saksbehandlingstiden for søknader om samtykke etter vergemålsloven § 11 samsvarer med forvaltningsloven § 11 a første ledd og kravet til behandling uten ugrunnet opphold, gjentok Statsforvalteren at den lange saksbehandlingstiden skyldes en svært krevende ressurssituasjon. Det ble opplyst at Statsforvalteren verken har eller har hatt tilstrekkelig kapasitet til å behandle og prioritere den samlede saksmengden i samtykkesaker. Det har derfor ikke vært mulig å behandle alle søknader så raskt som ønskelig.

(12) Vi spurte også om klageren var gitt et foreløpig svar i tråd med forvaltningsloven § 11 a andre og tredje ledd, og om klageren var blitt orientert under sakens gang i tråd med kravet til god forvaltningsskikk. Til slutt spurte vi om når saken kunne forventes å være ferdigbehandlet.

(13) Statsforvalteren svarte at søknaden ble mottatt 20. oktober 2024 og at det først ble sendt ut forhåndsvarsel 17. januar 2025 der klageren ble orientert om forventet behandlingstid. I perioden fra innkommet søknad til forhåndsvarselet ble sendt, ble ikke klager orientert om sakens gang. Statsforvalteren erkjente at varselet ikke var sendt i tråd med god forvaltningsskikk, og beklaget dette.

(14) Om forventet saksbehandlingstid opplyste Statsforvalteren at denne var på inntil 14 måneder, slik det også hadde blitt opplyst om i forhåndsvarselet 17. januar 2025. Hva som blir den reelle saksbehandlingstiden i denne typen saker, vil avhenge av ressurssituasjonen i avdelingen og de prioriteringer som gjøres utfra styringsdokumentene.

(15) På bakgrunn av Statsforvalterens svar fant vi grunn til å stille noen oppfølgingsspørsmål i brev 14. mars 2025. Under henvisning til at det ikke var mulig å hente ut konkrete tall på den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for disse søknadene, ga vi Statsforvalteren anledning til å kommentere hvordan informasjonen om forventet behandlingstid var beregnet. Vi ba også om opplysninger om antall søknader som var under behandling, og hvor gammel den eldste og nyeste saken var. Videre stilte vi spørsmål om hvilke tiltak som var iverksatt og planlagt for å redusere behandlingstiden.

(16) I brev datert 3. april 2025 svarte Statsforvalteren at forventet saksbehandlingstid beregnes ut fra overordnede føringer og prioriteringer med utgangspunkt i et rettssikkerhetsperspektiv og ressurssituasjonen. Totalt har Statsforvalteren 14 søknader om næringsvirksomhet til behandling, der den eldste saken ble mottatt 10. desember 2024 og den nyeste ble mottatt 24. mars 2025. Dette er en betydelig nedgang sammenlignet med tallene fra 2. desember 2024 som viste godt over 60 saker etter en manuell telling. Statsforvalteren opplyste at saksbehandlingstiden som oppgis på nettsidene ikke lenger er reell, og vil bli oppdatert om kort tid. Det ble også opplyst at avdelingen er i gang med flere ansettelsesprosesser for å styrke bemanningen.

Sivilombudets syn på saken

Rettslige utgangspunkter

(17) Det følger av vergemålsloven § 11 at «vergen kan med samtykke fra statsforvalteren gi tillatelse til at en mindreårig som har fylt 15 år, kan drive en bestemt næringsvirksomhet».

(18) Forarbeidene forutsetter at virksomheten skal drives som et enkeltpersonforetak, jf. Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) s. 27. Når Statsforvalteren og vergen tar stilling til om det skal gis tillatelse, må det foretas en vurdering av den konkrete risikoen denne virksomheten representerer, samt den mindreåriges egne forutsetninger for å drive virksomheten, se Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) på side 173. Momenter i en slik vurdering vil være alder, modenhet og evnen til å gjennomføre en forsvarlig drift, se Sande, Linge og Rasmussen, Vergemålsloven og utlendingsloven kapittel 11 a med kommentarer, 1. utgave (2017) side 124.

(19) Reglene om saksbehandlingstid i forvaltningsloven gjelder ved Statsforvalterens behandling av søknader om samtykke etter vergemålsloven § 11, jf. vergemålsloven § 55 tredje ledd.

(20) Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Sivilombudet har tidligere lagt til grunn at bestemmelsen stiller krav både til saksbehandlingstiden og hva som er akseptable årsaker til opphold i saksbehandlingen.

(21) Vilkåret «uten ugrunnet opphold» er skjønnsmessig, og det nærmere innholdet vil kunne variere etter blant annet sakens art og omfang, samt tilgjengelige ressurser, jf. Ot.prp. nr. 75 (1993–1994) s. 59.

(22) Mangel på ressurser vil kunne føre til lang behandlingstid. Ombudet har tidligere uttalt at forvaltningsorganets ressursituasjon et stykke på vei kan begrunne en lengre saksbehandlingstid uten at det strider med plikten til å avgjøre en sak «uten ugrunnet opphold», se blant annet uttalelse 12. september 2024 (SOM-2024-2972) avsnitt 16 og uttalelse 14. desember 2022 (SOM-2022-3856) avsnitt 43. Det går imidlertid en grense for hvor lenge en sak kan ligge utfra en slik begrunnelse.

(23) I Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets hovedinstruks for 2025 til statsforvalterne fremgår det under punkt 5.3.4.8 «Selvbestemmelse og individtilpasning» at:

«Saker om oppheving av frivillige vergemål som vergehaver ikke lenger ønsker og endringer i en verges mandat, skal behandles raskt.»

(24) Videre fremgår det av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets tildelingsbrev for 2025 til Statsforvalteren under punkt 3.3.2.1 at det er en målsetting at 80 prosent av alle vedtak om opprettelse av vergemål for voksne skal fattes innen 90 dager.

(25) Instrukser, tildelingsbrev og andre styringssignaler fra et overordnet organ, for eksempel om hvilke saker som skal prioriteres, kan utgjøre et «grunnet opphold» i saksbehandlingen, se uttalelse 28. oktober 2019 (SOM-2019-1336) og uttalelse 14. desember 2022 (SOM-2022-3856). Nedprioriterte saker må likevel behandles innen rimelig tid, se ombudets uttalelse 12. september 2024 (SOM-2024-2972) avsnitt 21.

(26) Saksbehandlingstid som overstiger normal tidsbruk, som følge av knappe ressurser eller styringssignaler fra et overordnet organ, vil uansett kreve oppfølging og vurdering av tiltak, både fra forvaltningsorganet selv og eventuelle overordnede organer. Der saken ligger stille uten at det skjer noen saksbehandling, vil det lettere komme i konflikt med forvaltningsloven § 11 a første ledd.

1. Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus' behandling av klagerens sak

(27) Klageren søkte 20. oktober 2024 om samtykke fra Statsforvalteren til etablering av enkeltpersonsforetak for mindreårig. Statsforvalteren sendte først et foreløpig svar til klageren i januar 2025, om lag tre måneder etter at klagers søknad var mottatt av

Statsforvalteren. Det ble samtidig varslet om inntil 14 måneders saksbehandlingstid. Etter det vi har fått opplyst er saken fortsatt under behandling.

(28) Det er ikke tvilsomt at Statsforvalteren både kan og må prioritere visse saker eller sakstyper på grunn av sakens hastegrad og betydningen saken har for parten. I tillegg vil, som nevnt, forvaltningsorganets ressursituasjon og overordnede styringssignaler ha betydning for hva som er akseptabel ventetid. Ombudet har tidligere uttalt seg i saker der lang behandlingstid forklares med kapasitetsutfordringer og interne prioriteringer.

(29) 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.»

(30) 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.»

(31) Etter ombudets syn må dette også gjelde for behandlingen av søknader om samtykke til etablering av næringsvirksomhet for mindreårige, jf. vergemålsloven § 11. En lang saksbehandlingstid vil kunne medføre at innhenting av samtykke fra Statsforvalteren mister sin aktualitet fordi søkeren på vedtakstidspunktet ikke lenger er mindreårig. Der vergen (som regel foreldre) ønsker å tillate en mindreårig rett til å drive næringsvirksomhet, er vilkåret om samtykke fra Statsforvalteren i utgangspunktet en opplevd begrensning i den enkeltes frihet. Der saksbehandlingstiden er lang blir dette forsterket. En ventetid på mer enn et år for å få behandlet et slikt samtykke, er derfor svært uheldig. Ombudet gjør imidlertid oppmerksom på at det ikke med det tas stilling til avveiningene bak Statsforvalterens prioriteringer. Statsforvalteren må uansett, som beskrevet over, behandle også nedprioriterte saker innen rimelig tid.

(32) I denne saken sendte Statsforvalteren et foreløpig svar 17. januar 2025, om lag tre måneder fra saken ble mottatt hos Statsforvalteren. I det foreløpige svaret ba Statsforvalteren klageren om å oversende ytterligere dokumentasjon. Utover dette er det ikke gitt opplysninger om at saken er spesielt omfattende eller komplisert. Den brukte og forventede behandlingstiden synes derfor ikke å skyldes forhold ved den konkrete søknaden, men en krevende ressursituasjon og interne prioriteringer.

(33) Forvaltningen er forpliktet til å gi et foreløpig svar hvis det vil ta uforholdsmessig lang tid før henvendelsen kan besvares, jf. forvaltningsloven § 11 a andre ledd. I saker som

gjelder enkeltvedtak, er det en særlig regel om at foreløpig svar skal gis dersom saken ikke kan behandles innen én måned, jf. forvaltningsloven § 11 a tredje ledd. Det skal så vidt mulig angis når svar kan forventes og grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere.

(34) 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.

(35) Ombudet har forståelse for at Statsforvalteren innenfor den tildelte ressursrammen, må prioritere, og har ingen innvendinger mot Statsforvalterens prioritering mellom sakstyper. Ombudet legger imidlertid til grunn at Statsforvalteren påser fremdrift også på dette saksfeltet og at søknaden behandles så snart som mulig og «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd.

(36) Ombudet er også enig med Statsforvalteren i at klageren ikke har blitt tilstrekkelig orientert om sakens fremdrift, og at foreløpig svar skulle blitt sendt tidligere, jf. forvaltningsloven § 11 a andre og tredje ledd. Dersom den videre behandlingen av saken vil ta uforholdsmessig lang tid, forutsetter ombudet at Statsforvalteren vil orientere klageren om status i saken underveis i saksbehandlingen.

2. Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus' generelle behandlingstid i saker om samtykke etter vergemålsloven § 11

(37) Statsforvalteren opplyste i svaret til ombudet datert 14. februar 2025 at den forventede saksbehandlingstiden for søknader etter vergemålsloven § 11 per 14. februar 2025 var inntil 14 måneder, slik det står på Statsforvalterens nettsider og slik det også ble opplyst om i forhåndsvarselet til klageren. Statsforvalteren opplyste videre at det ikke var mulig å hente ut konkrete tall på den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for denne typen søknader.

(38) Hovedgrunnen for den lange behandlingstiden ble oppgitt å være ressursknapphet, manglende finansiering over tid og målkrav og prioriteringer fastsatt i tildelingsbrev og hovedinstruks. Sivilombudet legger til grunn at det her vises til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets tildelingsbrev og hovedinstruks for 2025 til statsforvalterne, se tidligere gjengivelse i avsnitt 23 og 24. Saker etter vergemålsloven § 11 er ikke blant de prioriterte sakene i tildelingsbrevet eller hovedinstruksen.

(39) Sivilombudet merker seg at opplysningene på nettsidene om behandlingstid på inntil 14 måneder sist ble oppdatert 7. september 2023. Den lange behandlingstiden for denne typen saker synes derfor ikke å skyldes helt uforutsette eller kortvarige ressursproblemer.

(40) Statsforvalteren har heller ikke opplyst at behandlingen av denne typen søknader generelt er omfattende eller spesielt kompliserte. Ombudet viser i denne forbindelse til at forventet behandlingstid for denne sakstypen er inntil tre måneder hos Statsforvalteren i Vestland og inntil fire uker hos Statsforvalteren i Nordland.

(41) Statsforvalteren har opplyst at det ble gjennomført en helhetlig organisasjonsgjennomgang av Vergemålsavdelingen i 2024, med sikte på blant annet bedre måloppnåelse/ saksbehandlingstid. Statsforvalteren har vist til at ny organisasjonsmodell basert på inndeling i team ble iverksatt fra 2. desember 2024, men at det var for tidlig å si noe om effektene av endringene. Forutsetningen var imidlertid at det skulle bidra til en mer positiv utvikling på alle fagområder i løpet av 2025.

(42) I Statsforvalterens svar datert 3. april 2025 på ombudets oppfølgingsspørsmål, ble det opplyst at det nå er utført et godt arbeid med denne sakstypen. Per 2. desember 2024 hadde Statsforvalteren over 60 saker av denne sakstypen etter en manuell telling, mens det per 3. april 2025 var 14 søknader til behandling. Arbeidet har resultert i en betydelig nedgang i restansene, og saksbehandlingstiden på 14 måneder ble oppgitt å ikke lenger være reell. Statsforvalteren opplyste videre at opplysningene på nettsidene nå vil endres slik at de samsvarer med den reelle saksbehandlingstiden for slike søknader. Nettsidene er per 19. mai 2025 ikke oppdatert, og ombudet legger til grunn at dette gjøres så snart som mulig.

(43) Ombudet er positiv til at Statsforvalteren allerede har iverksatt tiltak som har redusert behandlingstiden, og forutsetter at Statsforvalteren fortsetter å arbeide aktivt med å redusere restansene og sikrer fremdrift også på dette saksfeltet. Ombudet forventer også at Statsforvalteren melder fra om den svært lange saksbehandlingstiden til overordnet organ. Sivilombudet vil følge med på den videre utviklingen i behandlingstiden for søknader om samtykke for mindreåriges adgang til å drive næringsvirksomhet.

Konklusjon

(44) Ombudet har forståelse for at Statsforvalteren innenfor den tildelte ressursrammen, må prioritere, og har ingen innvendinger mot Statsforvalterens prioritering mellom sakstyper. Ombudet legger imidlertid til grunn at Statsforvalteren påser fremdrift også på dette saksfeltet og at søknaden behandles så snart som mulig og «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd.

(45) Statsforvalteren har ikke holdt klageren orientert om status i saken, slik forvaltningsloven § 11 a andre ledd og tredje ledd krever. Dersom den videre behandlingen av saken vil ta uforholdsmessig lang tid, forutsetter ombudet at Statsforvalteren vil orientere klageren om status i saken underveis i saksbehandlingen, jf. forvaltningsloven § 11 a andre ledd.

(46) Ombudet er positiv til at Statsforvalteren allerede har iverksatt tiltak som har redusert behandlingstiden, og forutsetter at Statsforvalteren fortsetter å arbeide aktivt med å redusere restansene og sikrer fremdrift også på dette saksfeltet. Ombudet forventer også at Statsforvalteren melder fra om den svært lange saksbehandlingstiden til overordnet organ. Sivilombudet vil følge med på den videre utviklingen i behandlingstiden for søknader om samtykke for mindreåriges adgang til å drive næringsvirksomhet.

21.5.2025 (2024/6572)