



Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Vår dato:

12.12.2024

Vår ref:

2024/43945

Deres dato:

07.11.2024

Deres ref:

2024/5936

SIVILOMBUDET STORTINGETS OMBUD FOR
KONTROLL MED FORVALTNINGEN
Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Statsforvalterens svar på Sivilombudets undersøkelse av eget tiltak - saksbehandlingstiden i saker om innsyn etter offentleglova

Vi viser til Sivilombudets brev 07.11.2024. Sivilombudet tar opp spørsmål knyttet til saksbehandlingstiden hos Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus i saker om innsyn etter offentleglova.

Som en følge av Sivilombudets undersøkelse, har vi oppdaget et pågående avvik i form av brudd på rutiner hos Helseavdelingen. Avviket ble meldt til Helse- og omsorgsdepartementet den 11.12.2024.

Organiseringen av behandlingen av innsynskrav

1)

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus (heretter Statsforvalteren) er organisert i fire staber og syv fagavdelinger, og har over 500 medarbeidere.

De fleste innsynskravene Statsforvalteren mottar er gjennom elnnsyn. De siste 12 månedene (november 2023 - oktober 2024) mottok vi 16 128 innsynskrav gjennom denne løsningen. Til sammenligning mottok vi 16 440 innsynskrav gjennom elnnsyn i 2022 og 17 658 i 2023. En nærmere oversikt finner dere her:

<https://einnsyn.no/statistikk/virksomhet?delaySearch=true&delayUrlPush=true&stat0=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2Fvirksomhet%2F1f4814e7-bd44-4fd7-88b9-23925ec48641>

Vi mottar videre en rekke innsynskrav via e-post og på telefon.

Ettersom innsynskrav i utgangspunktet ikke er underlagt journalføringsplikt, jf. arkivforskrifta § 9 siste ledd, journalfører vi ikke kravene generelt. Vi har dermed ikke full oversikt over alle innsynskravene vi mottar via e-post eller telefon. I saker der vi avslår et innsynskrav helt eller delvis journalfører vi likevel svaret.

I juni gjennomførte Statsforvalteren en kartlegging av ressurser knyttet til behandling av innsynskrav. Kartleggingen ble basert på beste skjønn. Resultatene av kartleggingen ble slik:

E-postadresse:
sfospost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Pb 325
1502 Moss

Besøksadresse:
Moss: Vogts gate 17
Drammen: Dr. Hansteinsgate 9
Oslo: Stensberggata 27

Telefon: 69 24 70 00
www.statsforvalteren.no/os
Org.nr. 974 761 319



Avdeling/stab	Årsverk brukt på innsynsbejæringer	Kommentar
Juridisk	Ca. 1,5	
Helse	Ca 2,5 årsverk	Stort omfang og svært få saker med fullt innsyn.
SoBa	2-2,5 årsverk	Stort omfang tidsbruk barnevern, adopsjon og EMA. Mindre tidsbruk sosial/Nav. Svært få saker fullt innsyn.
KLMI	0,53 årsverk	
Landbruk	0,25 årsverk	
Vergemål	Ca 1 årsverk	
BUA	0,5 årsverk	
Beredskap	Ca. 0,3 årsverk	Få saker med avslag eller delvis avslag
Samordning	0,03 årsverk	Rundet av oppover
Administrativ	Ca. 0,3 årsverk	Særlig HR og noe på økonomi
Sum	9,16 årsverk	

Til orientering betyr «SoBa» Sosial- og barnevernavdelingen, «KLMI» Klima- og miljøvernnavdelingen og «BUA» Barnehage- og utdanningsavdelingen. Kartleggingen viser at Statsforvalteren bruker betydelig med tid på behandling av innsynskrav, samlet anslått til 9,16 årsverk.

Innsynskrav som sendes gjennom elnnsyn mottas med e-post til postmottaket til Statsforvalteren. Statsforvalterens fellestjenester (STAF) overvåker postmottaket, og videresender innsynskravene til saksbehandleren som står registrert på det aktuelle dokumentet som det er bedt om innsyn i. En kopi av e-posten sendes til saksbehandlerens nærmeste leder. I utgangspunktet er det den enkelte saksbehandler som har ansvar for å svare på innsynskravet.

Noen avdelinger har likevel valgt å la særskilte saksbehandlere eller en gruppe av saksbehandlere behandle alle innsynskravene som avdelingen mottar.

Helseavdelingen har et eget innsynsteam med fire jusstudenter (hver i 30 % stilling) og en annen ansatt som behandler alle innsynskrav etter offentleglova. Teamet følger en vaktordning slik at det hver dag er en tilgjengelig innsynsmedarbeider på jobb. Studentene sender svaret på høring og til godkjenning til saksbehandleren som står på dokumentet før ekspedering. Dersom saksbehandleren som står på dokumentet ikke er jurist, sendes svaret på høring og godkjenning til en ansvarlig jurist.

I Barnehage- og utdanningsavdelingen er det også en jusstudent (30 % stilling) som behandler innsynskrav, mens saksbehandleren som står på dokumentet godkjenner svaret på innsynskravet.

I de øvrige avdelingene er det saksbehandleren som står på dokumentet som har ansvaret for å svare på innsynskravet. Dersom saksbehandler er fraværende mer enn tre arbeidsdager eller har sluttet, har leder ansvar for å fordele innsynskravet til en annen saksbehandler. Leder har også ansvar for å fordele innsynskrav som kommer inn via andre kanaler og innsynskrav som ikke gjelder



et spesifikt dokument (f.eks. en sammenstilling av opplysninger). Flere avdelinger lager egne rutiner i forbindelse med ferieavvikling.

Der vi skal avslå et innsynskrav helt eller delvis, besvares innsynskravet alltid i form av et vedtak. Vedtaket sendes på godkjenning til en utpekt medarbeider/leder i tråd med den enkelte avdelings rutiner for godkjenning. Statsforvalteren har utarbeidet to felles maler for å avslå et innsynskrav helt eller delvis (se vedlegg 9 og 10).

Innsynssaker

2)

Hver avdeling hos Statsforvalteren har gjort en gjennomgang for å se hvor mange ubehandlede innsynskrav vi har. Vi forstår «ubehandlede innsynskrav» som innsynskrav som ikke er besvart med fullt innsyn eller vedtak om avslag/delvis avslag.

Sivilombudets undersøkelse gjelder saksbehandlingstid i saker om innsyn etter offentleglova. Flere av innsynskravene Statsforvalteren mottar er krav om partsinnsyn etter forvaltningsloven. Vi har ikke tatt ut kravene om partsinnsyn i våre svar under, men svarer samlet.

Som nevnt over, journalfører vi ikke innsynskrav generelt, og det er dermed vanskelig å gi helt klare tall på hvor mange ubehandlede innsynskrav vi har. Statsforvalterens fellestjenester har oversikt over antall innsynskrav som kommer inn gjennom elnnsyn, men det blir ikke registrert når innsynskravet er svart ut, med unntak for vedtak om avslag/delvis avslag.

Gjennomgangen hos avdelingene viser at innsynskrav som regel blir besvart innen en til tre dager, og at de fleste avdelingene har få ubehandlede innsynskrav.

Samfunnssikkerhets- og beredskapsstaben, Kommunikasjonsenheten, Barnehage- og utdanningsavdelingen, Samordningsstaben og Administrasjonsstaben har ingen ubehandlede innsynskrav. Klima- og miljøvernavdelingen og Juridisk avdeling har videre ingen innsynskrav som er eldre enn tre dager.

Sosial- og barnevernavdelingen har (per 20.11.2024) ett ubehandlet innsynskrav som er eldre enn tre dager. Dette er fra 11.11.2024, og det er sendt et foreløpig svar om behandlingstid.

Landbruksavdelingen har (per 27.11.2024) ett ubehandlet innsynskrav som kom inn 21.11.2024.

Vergemålsavdelingen har (per 21.11.2024) åtte ubehandlede innsynskrav som alle gjelder partsinnsyn.

Som det går frem av saken Sivilombudet har vist til, er det Helseavdelingen som i hovedsak har utfordringer knyttet til behandling av innsynskrav. Avdelingen har dessverre frem til sommeren 2024 hatt en ufullstendig praksis for behandling av innsynskrav. Denne praksisen har ført til at mange innsynskrav ikke er blitt behandlet.

Helseavdelingen har manuelt gått gjennom alle ubesvarte innsynskrav som er kommet inn de siste 12 månedene. Gjennomgangen viser at omfanget er betydelig, og at det dreier seg om 339 innsynskrav i til sammen 889 dokumenter. Et lite antall av disse (14 innsynskrav) har blitt besvart i ettertid etter purring eller nytt innsynskrav fra samme person.



Avdelingen har videre funnet ubehandlede innsynskrav som er eldre enn 12 måneder. I en e-postmappe for ubehandlede innsynskrav ligger det totalt 969 elementer, der 639 krav er eldre enn 12 måneder. Avdelingen har ikke oversikt over om disse innsynskravene fortsatt er aktuelle, eller om enkelte av kravene er svart ut i ettertid.

3)

Det eldste ubehandlede innsynskravet vi har funnet ligger i e-postmappen til Helseavdelingen og er datert 18.12.2019.

4)

Med unntak for Helseavdelingen, er gjennomsnittlig behandlingstid for innsynskrav mellom en til tre dager. Vi forsøker å besvare innsynskrav samme dag som det kommer inn. Flere av sakstypene vi behandler er sensitive, noe som tilsier at det sjeldent kan gis fullt innsyn i dokumentene. Vi nevner saker knyttet til helsetjenester, barnevernssaker, sosialtjenester, vergemål, adopsjon og tros- og livssynssamfunn. Vi strekker oss likevel langt for å innfri Sivilombudets uttalelser om at innsynskrav bør behandles innen én til tre arbeidsdager, og for de fleste innsynskrav oppfyller vi dette. Der vi mottar innsynskrav som er spesielt omfattende og som vil kreve en nøye gjennomgang for å sladde taushetsbelagte opplysninger, gir vi et foreløpig svar om at det vil ta noe lenger tid å svare ut innsynskravet.

For Helseavdelingen er det vanskelig å si noe konkret om gjennomsnittlig behandlingstid, da restansene er så omfattende. Avdelingen fikk nye rutiner sommeren 2024 og styrket innsynsteamet med én student. Etter disse endringene har kapasiteten bedret seg, og antall ubehandlede innsynskrav er på et mer håndterbart nivå. Ved å gjøre stikkprøver har avdelingen funnet at gjennomsnittlig behandlingstid for innsynskrav som har kommet inn etter sommeren 2024 er på 7,1 dager.

5)

Vi forstår «lengre tid enn vanlig» som lengre tid enn én til tre arbeidsdager.

Hovedgrunnen til at Helseavdelingen har hatt lang behandlingstid, er at de over tid har hatt en ufullstendig praksis for behandling av innsynskrav. Restansene har bygget seg opp over flere år.

Etter praksisendringen i sommer er grunnene at behandlingstiden i Helseavdeling tar lengre tid enn vanlig sammensatte. For det første inneholder dokumentene mange taushetsbelagte opplysninger som det tar tid å gå igjennom og skjerme. Den store saksmengden generelt i avdelingen får også betydning for prioriteringen av innsynskravene. Avdelingens organisering av behandlingen av innsynskrav er nok også en medfølgende årsak til den lange behandlingstiden. Arbeidsformen med høringsflyt og godkjenningsflyt til ansvarlig jurist medfører i seg selv at det kan bli forsinkelser. Ettersom jusstudentene jobber deltid, kan kommunikasjonen mellom studentene og ansvarlig jurist bli forsinket.

For de øvrige avdelingene er det få innsynskrav som tar lengre tid enn vanlig. Grunnen til at det kan ta mer enn én til tre arbeidsdager å besvare et innsynskrav er som regel at kravet er omfattende, og at det krever tid til både vurdering, gjennomgang, sladding og kvalitetssikring. Videre vil innsynskrav som forutsetter sammenstilling av informasjon fra ulike saker med omfattende mengder dokumenter ta lengre tid. Statsforvalteren mottar også innsynskrav som gjelder dokumenter i gamle arkivbaser. Slike dokumenter er mer tidkrevende å finne frem til, og ofte behøves det bistand fra arkiv/dokumentforvaltning i tillegg.



Forberedende klagebehandling

6)

Statsforvalteren har to ubehandlet innsynsklager til behandling (en hos Helseavdelingen og en hos Vergemålsavdelingen).

7)

Den eldste klagesaken som fortsatt er under behandling der Statsforvalteren er førsteinstans kom inn til Helseavdelingen 18.10.2024. Her har godkjenningen av saken tatt tid, men dette følges nå opp av avdelingens ledelse.

8)

Det er vanskelig å si noe konkret om gjennomsnittlig behandlingstid for en klagesak der Statsforvalteren er førsteinstans da det er snakk om få saker årlig. Etter en gjennomgang med alle avdelingene er inntrykket likevel at dette i gjennomsnittet tar 1-2 uker.

9)

Saksbehandlingstiden tar ikke lengre tid enn vanlig i disse sakene. Godkjenningsrutinene hos enkelte avdelinger kan likevel bidra til at sakene tar noe lengre tid, da sakene skal godkjennes av flere personer før de sendes til klageinstans.

Klageinstans

10)

Statsforvalteren har (per 12.12.2024) 11 ubehandlede innsynsklager til behandling.

11)

Den eldste klagesaken som er under behandling per i dag ble oversendt fra kommunen den 11.11.2024.

12)

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for en klagesak er hittil i år 24 dager (median 17,5 dager).

Vi har hittil i år (01.01.2024 til 12.12.2024) mottatt 192 klagesaker. I 2023 mottok vi totalt 143 klagesaker og i 2022 mottok vi totalt 145 klagesaker. Vi har dermed hatt en økning av saker dette året.

Vi ser at det er enkelte klagesaker som drar gjennomsnittet opp. I all hovedsak er dette saker der vi må bruke tid på å innhente nødvendige dokumenter fra kommunen, blant annet dokumentet/dokumentene som vi skal vurdere innsyn i. Enkelte saker er også svært omfattende eller reiser vanskelige spørsmål, blant annet der kommunen har avslått innsyn i anbudsdokumenter eller eiendomsskattesaker.

13)

Saksbehandlingstiden i klagesakene tar ikke lenger tid enn vanlig. Sakene prioriteres foran andre oppgaver, og svares ut raskt. Selv om vi har hatt en økning av antall saker dette året, er vi flere saksbehandlere som kan behandle sakene. Sakene blir fordelt til en saksbehandler med ledig kapasitet og blir prioritert.

14)

Statsforvalteren mottar ukentlig henvendelser om at underinstansen ikke svarer på innsynskrav, eller ikke foretar forberedende klagebehandling etter forvaltningsloven § 33. Vi sender da straks et



brev til underinstansen, med kopi til den som har henvendt seg til oss, og ber underinstansen ta stilling til klagen. Der vi er gjort oppmerksom på at underinstansen ikke har besvart innsynskravet innen fem virkedager, veileder vi om regelen i offentleglova § 32 andre ledd første setning. Vi minner samtidig om at klager skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. offentleglova § 32 tredje ledd.

Sakene føres ellers i en liste, slik at vi har oversikt. Listen viser at vi hittil i år (per 09.12.2024) har mottatt ca. 160 slike henvendelser. I flere av sakene må vi opptil flere ganger minne underinstansen på at de må svare.

Generelt

15)

Statsforvalteren vedtok felles skriftlige rutiner for behandling av innsynskrav 29.04.2024 (se vedlegg 1). Rutinene ble utarbeidet av en prosjektgruppe med representanter fra de fleste av Statsforvalterens avdelinger, og vedtatt på et ledermøte. Rutinen gjelder for alle saksbehandlere hos Statsforvalteren, jf. pkt. 2. Den enkelte avdeling kan likevel ha egne rutiner om behandling av innsynskrav som utfyller denne. Vi legger ved rutiner for Landbruksavdelingen, Klima- og miljøvern avdelingen, Sosial- og barnevern avdelingen og Barnehage- og utdanningsavdelingen (se vedlegg 3 til 8).

Videre har Juridisk avdeling, som har ansvar for å behandle klagesakene, vedtatt skriftlige rutiner for behandling av klagesakene (se vedlegg 2).

16)

Både innsynskrav og klagesaker prioriteres foran andre oppgaver Statsforvalteren har. Vi viser til rutinen for behandling av innsynskrav pkt. 4 og rutinen for behandling av klagesaker under overskriften «Prioritering».

I tillegg til våre skriftlige rutiner, er denne prioriteringen formidlet til avdelingene flere ganger. Når STAF videresender innsynskrav som har kommet inn via eInnsyn, gis det samtidig beskjed om at behandling av innsynskrav er en prioritert oppgave. E-posten som sendes ut til saksbehandler har følgende tekst:

«Dette innsynskravet er videresendt fra Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus sentrale e-postmottak. Innsynskrav skal avgjøres så raskt som mulig og senest innen 3 virkedager.

Innsynskravet sendes til aktuell saksbehandler med kopi til postmottak i aktuell avdeling, slik at innsynskravet kan følges opp dersom saksbehandler ikke er tilgjengelig.

I svaret tilbake til den som begjærer innsyn skal det være tydelig om innsyn gis eller ikke, og ved helt eller delvis avslag skal du oppgi fullstendig lovhjemmel.

Vennlig hilsen
Dokumentforvaltningen»

17)

Som det følger av svarene over, er det hovedsakelig Helseavdelingen som har utfordringer med behandlingstiden. I forbindelse med Statsforvalterens prosjektarbeid og vedtakelse av nye felles rutiner for behandling av innsynskrav, ble også Helseavdelingens rutiner og praksis endret fra juli



2024. Etter denne omleggingen og oppbemanningen (én ekstra student) følger Helseavdelingen Statsforvalterens felles rutiner, og alle innsynskrav blir besvart.

Når det gjelder de ubesvarte innsynskravene, har Helseavdelingen henvendt seg per e-post til alle som har ubesvarte innsynskrav i løpet av de siste 12 månedene. Disse har fått en beklagelse og en oppfordring til å melde tilbake dersom de ønsker at innsynskravet skal behandles. Per 10.12.2024 har avdelingen mottatt 24 tilbakemeldinger.

For å svare ut de ubehandlede innsynskravene fra de siste 12 månedene, vil avdelingen tilby studentene i innsynsteamet ekstraarbeid i desember og januar for dette formålet. Statsforvalteren holder også på å kartlegge intern kapasitet og legge en plan for håndteringen av de ubesvarte kravene.

Når det gjelder innsynskravene som er eldre enn 12 måneder, vurderer vi fortsatt hvordan disse skal håndteres. Kravene ligger langt tilbake i tid, og kan derfor ha mistet mye av sin aktualitet. Det er likevel viktig å sørge for at slike avvik ikke skjer igjen, og vi har iverksatt tiltak for å sørge for at vi etterlever behandlingstiden i saker om innsyn etter offentleglova.

Det følger av Statsforvalterens felles rutiner om behandling av innsynskrav pkt. 8 at avvik fra rutinen skal rapporteres til seksjonssjef/avdelingsdirektør og i avvikssystemet. Som nevnt innledningsvis har vi meldt avvik til overordnet organ om pågående brudd på rutiner hos Helseavdelingen.

Med hilsen

Valgerd Svarstad Haugland

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

- 1 sfov---behandling-av-krav-om-innsyn.-vedtatt-pa-ledermote-29.04.2024
- 2 Rutiner for behandling av klagesaker etter offentleglova og forvaltningsloven_ (002)
- 3 LAND - Rutine - Behandling av krav om innsyn.pdf
- 4 Rutine - håndtering av innsynskrav - KLMI (1).docx
- 5 Rutine - håndtering av innsynskrav i ferier [REDACTED] (2).docx
- 6 Rutinebeskrivelse innsynskrav barnevernseksjonen.docx
- 7 Rutinebeskrivelse innsynskrav sosialseksjonen.docx
- 8 SFOS BUA - Rutine for innsynskrav for saksbehandlere i BUA 02.docx
- 9 Mal - Avslag på innsynskrav
- 10 Mal - Delvis avslag på innsynskrav