



SIVILOMBUDET

ÅRSMELDING FOR 2025

DOKUMENT 4 (2025–2026)



Hovedtall 2025



6190
innkomne saker



6147
avsluttede saker

Antall besøk til steder der folk er fratatt friheten

- 5** besøk til fengsler
- 1** besøk til ungdomsfengsel
- 1** besøk til utlendingsinternat
- 2** besøk til sykehus



Totalt
9
besøk under
forebyggings-
mandatet
i 2025

Dette klages det mest på:



1758
Saksbehandlingstid
og manglende svar



985
Trygd, sosialhjelp
og barnebidrag



711
Helse- og omsorgs-
tjenester



540
Plan og bygg



480
Utlendingssaker

Disse klages det mest på:

- › kommuner
- › statsforvaltere
- › Nav
- › utlendingsmyndighetene
- › politi og påtalemyndighet

Dokument 4 (2025–2026)

Melding for året 2025 fra Sivilombudet

Avgitt til Stortinget 25. mars 2026



Sivilombudets ledergruppe. Fra venstre: Maria Bakke, Annette Dahl, Henning Jakobsen, Hanne Harlem, Helga Fastrup Ervik, Birthe Aspehaug Buset, Trude Julie Dommerud og Solveig Antila. Foto: Hanna Johre

Innhold

Sivilombudet har ordet	4
Sivilombudets mandat og nøkkeltall	6
Årets aktiviteter og resultater	7
1 FN-mandatet: Forebygging av tortur og umenneskelig behandling	9
› Forebyggingsarbeidet i 2025	10
› Forebyggingsarbeidet 2025 i tall	12
› Besøk under forebyggingsmandatet	14
› Artikler	21
<i>Inngripende og nedverdiggende fysiske forhold på sikkerhetscelle.....</i>	<i>21</i>
<i>Risiko for ulovlig tvang i ungdomsfengsel.....</i>	<i>23</i>
› Fengslenes oppfølging av våre anbefalinger	25
› Andre besøk i 2025	32
› Informasjon, rådgivning og samarbeid	33
› Budsjett og regnskap for forebyggingsenheten	38
2 Klagesaker.....	39
› Klagesaker	40
› Aktuelle tema 2025	41
<i>Nav og veiledningsplikten.....</i>	<i>41</i>
<i>Vekst i klagesaker på helseområdet</i>	<i>44</i>
<i>Behov for endringer i offentleglova?</i>	<i>48</i>
› Tall og fakta	54
› Utviklingstrekk i klagesaksbehandlingen.....	65
› Forvaltningens oppfølging av Sivilombudets uttalelser.....	69
3 Eget tiltak-undersøkelser.....	71
› Eget tiltak-undersøkelser	72
› Aktuelle tema 2025	73
<i>Digitale tenester må vere for alle.....</i>	<i>73</i>
<i>Forvaltningen svarer ikke på innbyggernes henvendelser</i>	<i>75</i>
› Tall og fakta	80
Om oss.....	83
Organisasjon, styring og kontroll	85
Vurdering av fremtidsutsikter	95
Budsjett og regnskap	97

Sivilombudet har ordet

Stortinget besluttet i 1962 å oppnevne en sivilombudsmann, med oppgaven å forsvare og ivareta den enkeltes rettigheter i møtet med forvaltningen. Selv om vi med tiden har endret navn, er oppdraget vårt fremdeles det samme: Å føre kontroll med den offentlige forvaltningen for å hindre urett mot den enkelte.

For enkeltmennesker er det viktig å ha tilsyns- og kontrollmyndigheter på plass, når tilliten til det offentlige svikter. Alle som mener å ha vært utsatt for urett fra offentlig forvaltning, kan klage til Sivilombudet, når saken er ferdigbehandlet i forvaltningen. Det er likevel bare en andel av disse sakene ombudet kan gjøre nærmere undersøkelser i.

Mandatet vårt ble utvidet i 2014, som følge av at Stortinget vedtok at Norge skulle slutte seg til Tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT), en internasjonal menneskerettslig avtale med mål om å beskytte mennesker som er fratatt friheten.

Kraftig økning i antallet klager

Den store økningen i klager til Sivilombudet fortsatte i 2025, og saksmengden er nå 43 % høyere enn det den var i 2023. Det er vanskelig å vite hvorfor det kommer så mange flere klager enn før. Vi ser også at mange andre instanser opplever en økning i klager. En del av forklaringen kan være at det er blitt enklere å klage og at ulike klageordninger er mer kjent.

Det er viktig å sørge for at vi håndterer klagene på best mulig måte, slik at vi fremdeles kan oppfylle vårt mandat. Vi arbeider derfor med hvordan vi enda bedre kan bruke ressursene våre der vi hindrer mest urett. Enkeltsaker kan gjelde mange, og ved å utvide undersøkelsene kan vi avdekke systematiske feil. Vi utveksler også erfaringer med våre kolleger i Sverige og Danmark, som har den samme utfordringen med vekst i klager.

Hindre urett

Vi har ambisjon om å *hindre* at feil oppstår, og jobber aktivt med å synliggjøre arbeidet vårt for ulike målgrupper. Veiledningsheftene våre, blant annet om innsyn, begrunnelser og veiledningsplikt, blir lest av mange, både ansatte i forvaltningen og innbyggere.

I året som gikk leverte vi to særskilte meldinger til Stortinget som peker på systematiske feil i forvaltningen.

Særskilt melding om manglende svar og lang saksbehandlingstid

Den særskilte meldingen om manglende svar og lang saksbehandlingstid viser at svært mange må vente altfor lenge på å få svar fra forvaltningen. Innbyggere venter i lang tid på viktige avgjørelser i livet, noe som kan gi alvorlige konsekvenser. Samlet sett er situasjonen så alvorlig at vi mente det var riktig å orientere Stortinget særskilt om dette.

Særskilt melding om innlåsing og faktisk isolasjon

Sivilombudets særskilte melding til Stortinget fra 2025 viser at mange innsatte tilbringer store deler av døgnet alene på cella – opp mot 20 timer i døgnet, uten arbeid, skole eller sosial kontakt. Våre funn gir alvorlig bekymring for at utviklingen går i feil retning. Les mer om dette i kapittelet om FN-mandatet og forebyggingsenhetens arbeid på side 9.

Viktige utfordringer fremover

Jeg vil trekke frem tre områder som jeg mener det er grunn til å være særlig oppmerksom på fremover:

- › konsekvensene av økt digitalisering i offentlig sektor
- › soningsforholdene i fengslene
- › forholdet mellom innbyggernes rettigheter og forvaltningens kapasitet til gjennomføring

Digitalisering i offentlig sektor

Digitaliseringen av forvaltningen har mange åpenbare fordeler, samtidig kan den også representere en utfordring for rettssikkerheten. En av undersøkelsene som vi har arbeidet med i 2025 gjelder foreldres digitale tilgang til saker der barnet selv har rett til en ytelse. En mor til et kronisk sykt barn beskrev store utfordringer i møte med Nav. Hun hadde ikke digital tilgang til barnets profil (Min side) på nav.no. Den fire måneder gamle sønnen kunne naturlig nok heller ikke logge seg på. Moren hadde derfor ingen tilgang til noen av dokumentene i barnets saker. Hun måtte ringe til Nav hvis hun lurte på noe om sakene, ofte med 20–30 minutters ventetid. Saken viser at manglende tilgang til digitale tjenester kan gjøre det svært tungvint og vanskelig å få sentrale velferdstjenester. Etter hvert som stadig flere tjenester blir digitalisert, vil avstanden mellom de som kan bruke tjenestene og de som ikke kan, øke.

Soningsforholdene i fengslene

Jeg har i flere år pekt på forholdene i fengslene som alvorlige og vedvarende. Våre undersøkelser er gjengitt i særskilt melding. Bruk av sikkerhetscelle og mangelfulle helsetjenester overfor innsatte er beskrevet i to temarapporter. Vi har forventninger til at endringer i straffegjennomføringsloven vil kunne føre til bedre forhold i norske fengsler, men situasjonen er fortsatt slik at jeg mener det er grunn til å peke på dette som en av de viktige utfordringene framover. Omfattende faktisk isolasjon og bruk av sikkerhetscelle bidrar ikke til rehabilitering og forebygging av ny kriminalitet og er helseskadelig for den enkelte.

Forholdet mellom innbyggernes rettigheter og forvaltningens kapasitet til gjennomføring

Til slutt vil jeg fremheve det jeg ser som et økende gap mellom lovbestemte rettigheter og krav, og forvaltningens mulighet til å sikre at disse gjennomføres. Mange av klagene vi får gjelder kommunal saksbehandling. Manglende kapasitet og kompetanse fører til at innbyggers rettigheter ikke innfris og at riktig saksbehandling ikke gjennomføres. Beskrivelsen i særskilt melding om manglende svar og lang saksbehandlingstid gir et bilde av dette. Situasjonen medfører at Stortingets vedtak ikke virker som forutsatt. Stortinget bør forvente god kunnskap om faktiske konsekvenser av endrede regler, oversikt over samlet effekt og vurdering av ulike måter å få til ønskete endringer på.

Du kan lese mer om disse sakene og mange flere i årsmeldingen. Du finner også statistikk og andre opplysninger om Sivilombudets arbeid i 2025.

God lesning!

Hanne Harlem
sivilombud



Foto: Mona Ødegård



Sivilombudets mandat og nøkkeltall

Introduksjon til virksomheten

Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (Sivilombudet) er et av Stortingets eksterne kontrollorganer, og har som formål å arbeide for at den enkelte ikke skal utsettes for urett fra den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste. Sivilombudet utfører vervet selvstendig og uavhengig av Stortinget.

Sivilombudets virksomhet har sitt rettslige grunnlag i Grunnloven (§75, bokstav I) og Lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven).

Hanne Harlem er sivilombud. Sivilombudet oppnevnes av Stortinget hvert fjerde år. Sivilombudet har kontorsted i Oslo, og behandler saker fra hele landet.

Sivilombudet fører kontroll også med kommuner og fylkeskommuner. Her skiller vi oss fra kontrollorganer som Riksrevisjonen.

Vi behandler klager, setter i gang undersøkelser av eget tiltak, og besøker steder der mennesker er fratatt friheten.

Sivilombudet er nasjonalt forebyggingsorgan etter FNs Tilleggsprotokoll til torturkonvensjonen (OPCAT).

Grunnloven §75, bokstav I:

Det tilkommer Stortinget å utnevne en person som ikke er medlem av Stortinget, til på en måte som er nærmere bestemt i lov, å føre kontroll med den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste, for å søke å sikre at det ikke øves urett mot den enkelte borger;

Sivilombudsloven § 1:

Mandat

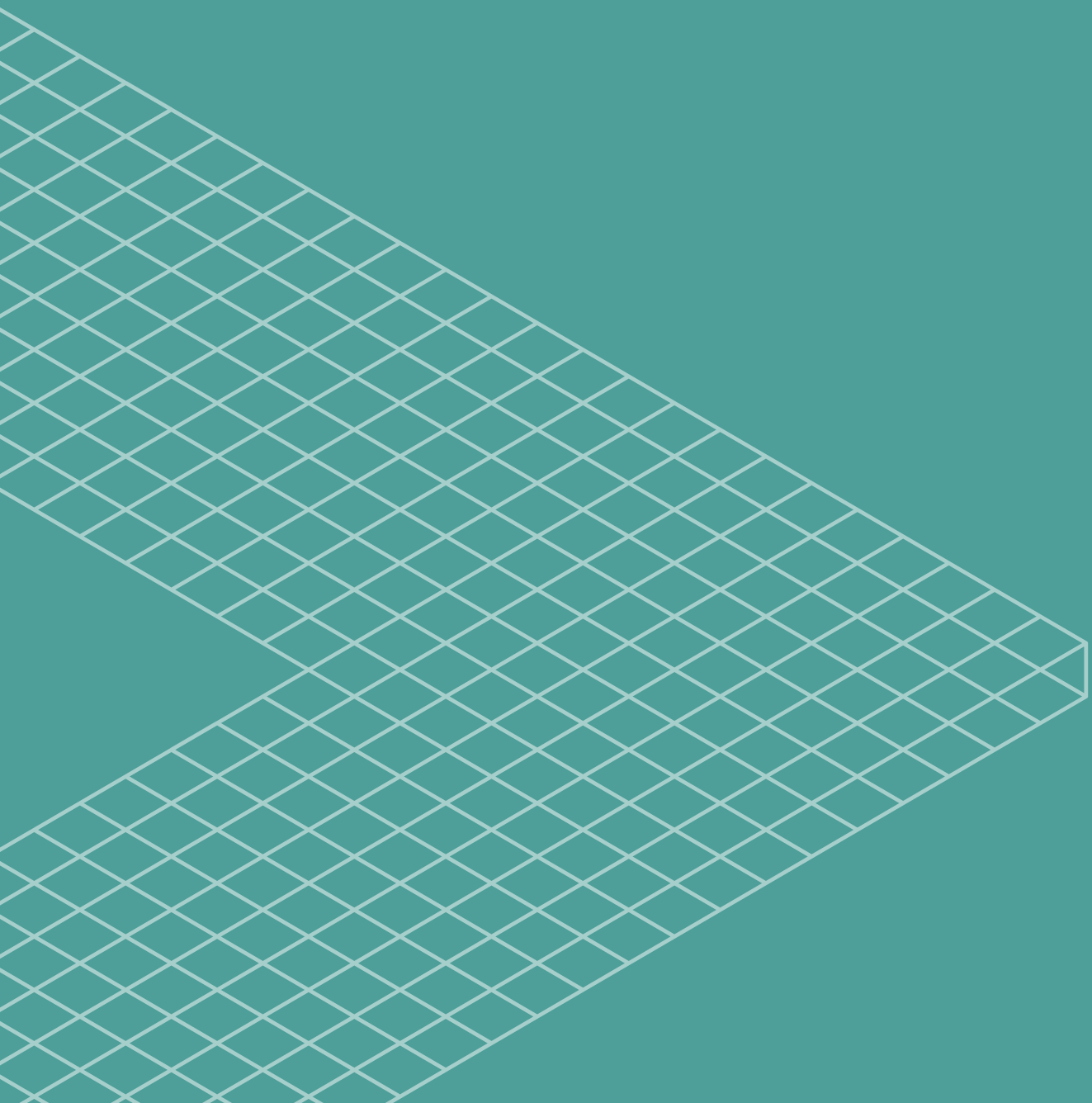
Mandat Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (Sivilombudet) skal føre kontroll med den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste for å hindre at det øves urett mot den enkelte, og for å bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene.

Nøkkeltall 2025

Antall utførte årsverk ¹	72,34
Samlet tildeling (1000 kr) ²	125 077
Driftsutgifter (1000 kr) ³	121 945
Lønnsandel av driftsutgifter, prosent ⁴	73,45
Lønnsutgifter per årsverk (1000 kr) ⁵	1 219

- 1 Med utførte årsverk menes årsverkstall som justeres for ulike former for merarbeid eller fravær. Et årsverk defineres som én person i 100 % stilling i et helt år.
- 2 Bevilgningsrapporteringen Note A.
- 3 Bevilgningsrapportering.
- 4 Utbetalinger til lønn, inkl. refusjoner, som andel av driftsutgifter.
- 5 Utbetalinger til lønn, delt på antall utførte årsverk.

Årets aktiviteter og resultater





1 FN-mandatet: Forebygging av tortur og umenneskelig behandling

Sivilombudets forebyggingsenhet ivaretar Norges forpliktelser under Tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT). Enheten besøker steder der mennesker er fratatt friheten. Dette omfatter blant annet fengsler, politiarrester, psykisk helseverninstitusjoner og barnevernsinstitusjoner.

Dette kapittelet av årsmeldingen sendes også til FNs underkomité for forebygging av tortur (SPT).

Forebyggingsarbeidet i 2025

I sitt ellevte år har forebyggingsenheten videreført arbeidet med å identifisere risiko for umenneskelig eller nedverdiggende behandling, dokumentere praksis som kan krenke enkeltmennesker og deres rettigheter, og bidratt til forbedringer på steder der mennesker er fratatt sin frihet.

Særskilt melding til Stortinget om innlåsing og faktisk isolasjon

I 2025 overleverte Sivilombudet en særskilt melding til Stortinget om innlåsing og faktisk isolasjon i fengslene. Også seks år tidligere, i 2019, varslet Sivilombudet Stortinget om omfattende isolasjon og mangel på meningsfull kontakt i norske fengsler i en særskilt melding. Meldingen bidro til en klar erkjennelse i kriminalomsorgen av at isolasjon er et inngripende og helseskadelig tiltak, og at for mange innsatte satt for store deler av døgnet innelåst alene. I årene etter har kriminalomsorgen satt i verk flere tiltak for å redusere isolasjonsbruken og sikre at innsatte som besluttes isolert, får en styrket oppfølging.

Våre undersøkelser av ti fengsler med høyt sikkerhetsnivå i 2023–2024 tyder imidlertid på at utfordringene med innsatte som er innelåst eller faktisk isolert alene på cella, fortsatt er meget alvorlige. Funnene viser at en betydelig andel av de innsatte tilbrakte mindre enn åtte timer utenfor cella hver dag. Selv om enkelte innsatte som er besluttet isolert, får en noe bedre oppfølging enn tidligere, sitter mange innsatte lenge innelåst som følge av de generelle forholdene i fengselet. Flere av disse opplever en fengselshverdag der de i praksis er isolert.

I flere fengsler har vi konstatert at innsatte er blitt innelåst i så mye som 19–22 timer i døgnet uten at det skyldtes egen atferd og uten vedtak, i enkelte tilfeller også mer enn 22 timer. Når dette skyldes de generelle forholdene i fengslene, risikerer et betydelig antall innsatte å bli utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling og andre menneskerettighetsbrudd.

Lovforslag følger opp særskilt melding

Den særskilte meldingen til Stortinget i 2025 har blitt fulgt opp ved at Sivilombudet har holdt innlegg for Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité og det er gjennomført møte med Justis- og beredskapsdepartementet. Et viktig gjennomslag var at det i 2025 også ble fremmet et lovforslag om endringer i straffegjennomføringsloven, med mål om å redusere isolasjon i fengslene. På mange viktige punkt følger forslaget opp våre anbefalinger fra de særskilte meldingene og fra temarapporter.

I den muntlige høringen i Stortingets justiskomité påpekte likevel Sivilombudet at det er alvorlig at utviklingen går i feil retning, og at mange innsatte tilbringer store deler av døgnet alene på cella. Lovforslaget tillater fortsatt omfattende og helseskadelig isolasjon av innsatte, og Sivilombudet har spilt inn flere forslag til forbedringer.



Sivilombud Hanne Harlem overleverer den særskilte meldingen til stortingspresident Masud Gharakhani.
Foto: Stortinget

Alvorlige funn i ungdomsfengsel

I 2025 har Sivilombudet undersøkt bruken av sikkerhetsceller ved fem høysikkerhetsfengsler for voksne og ett ungdomsfengsel. Et av hovedfunnene er at utformingen av cella i seg selv utgjør en risiko for krenkelse av forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling.

Bruken av sikkerhetscelle er særlig alvorlig når det er barn som blir plassert der.

Ved Ungdomsenhet vest avdekket Sivilombudet at i nesten alle vedtakene vi undersøkte, viste Ungdomsenhet Vest til det mindre strenge vilkåret som gjelder for voksne. Ifølge straffegjennomføringsloven er terskelen for å bruke sikkerhetscelle for mindreårige svært høy. Det skal kun skje når det er «tvingende nødvendig». Det er alvorlig at fengselet plasserer mindreårige på sikkerhetscelle basert på feil vilkår.

Psykisk helsevern

Som oppfølging av en svært alvorlig sak som Sivilombudet undersøkte fra Sykehuset Østfold i 2024, startet forebyggingsenheten i 2025 en tematisk undersøkelse av bruk av mekaniske tvangsmidler i psykisk helsevern. Bruken av mekaniske tvangsmidler er et svært inngripende tiltak, med høy risiko for krenkelser av pasientens grunnleggende rettigheter.

Forebyggingsenheten har ved tidligere besøk til psykisk helsevern avdekket at belteseng er brukt uten at lovens vilkår var oppfylt. For å undersøke om det har skjedd en bedring på området, besøkte enheten i høst to sykehus, og vil fortsette med minst fire nye besøk til sykehus i 2026.

Forebyggingsarbeidet 2025 i tall

Totalt

9

besøk under
forebyggings-
mandatet
i 2025



5

besøk til fengsler

1

besøk til ungdomsfengsel

1

besøk til utlendingsinternat

2

besøk til sykehus

21

intervjuer med
innsatte i fengsel

106

intervjuer med
ansatte som jobber
i fengsel

6

intervjuer med pasienter
i psykisk helsevern

52

intervjuer med ansatte
i psykisk helsevern

11

intervjuer med internerte på
utlendingsinternat

27

intervjuer med ansatte på
utlendingsinternat

8

publiserte besøks-
rapporter

1

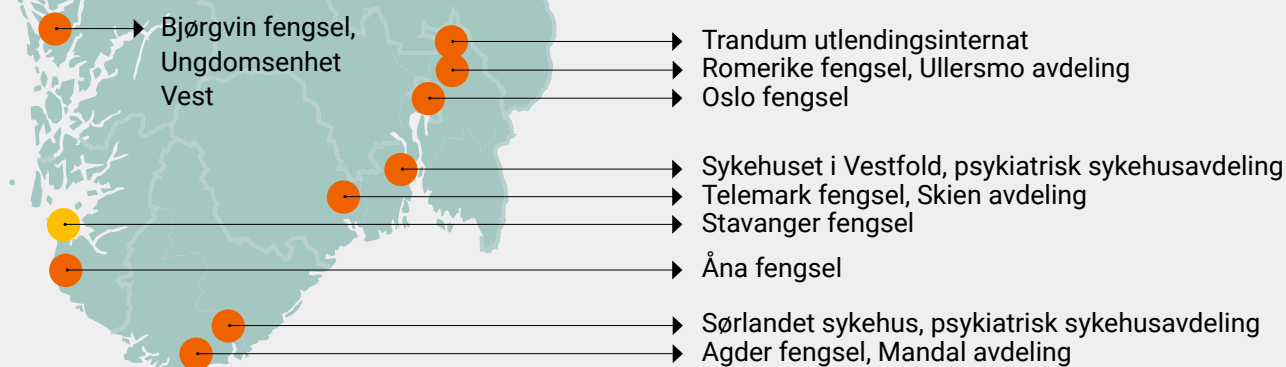
særsilt melding
til Stortinget

3

tematiske rapporter

Besøk og besøksrapporter 2025

- steder besøkt i 2024,
rapport publisert i 2025
- steder besøkt i 2025



Besøk under forebyggingsmandatet

Forebyggingsenhetens hovedoppgave er å besøke steder der mennesker er, eller kan være, fratatt friheten. Formålet med disse besøkene er å redusere risikoen for at frihetsberøvede utsettes for tortur eller annen umenneskelig eller nedverdige behandling. I 2025 har vi besøkt fem fengsler.

En besøksprosess består vanligvis av tre deler: innhenting av relevant dokumentasjon i forkant, selve besøket som gjerne varer to–fire dager, og innhenting av ytterligere informasjon i etterkant. Deretter utarbeider vi en besøksrapport med våre analyser og anbefalinger til stedet. Rapporten følges opp gjennom en skriftlig dialog med institusjonen som er besøkt.

I løpet av året har vi besøkt fem voksenfengsler, ett ungdomsfengsel, to sykehus og ett utlendingsinter-

nat. Nedenfor presenterer vi våre hovedfunn og oppfølgingen fra besøkene som ble gjennomført i 2025.

Besøk til fengsler

I 2025 har forebyggingsenheten videreført prioriteringen av fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Fengsler står i kjernen av forebyggingsenhetens mandat, og i år har vi gjennomført tematiske besøk om bruk av sikkerhetscelle. Dette er svært inngripende tvangstiltak og innebærer en høy risiko for umenneskelig eller nedverdige behandling.



Sivilombudets forebyggingsenhet. Fra venstre: Daniel Haavorsen, Solveig Igesund, Inga Tollefsen Laupstad, Helga Fastrup Ervik, Mari Dahl Schlanbusch, Lars Mathias Enger, sivilombud Hanne Harlem, Audun Solli, Tonje Østvold Byhre, Ida Giske, Johannes Flisnes Nilsen. Foto: Hanna Johre



Forebyggingsenheten under besøk til Agder fengsel, Mandal avdeling. Foto: Sivilombudet

Fengsler med høyt sikkerhetsnivå har vært prioritert etter at vi i 2023 avdekket kritiske og livstruende forhold ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt. Siden da har vi gjennomført fjorten besøk til fengsler for voksne: fire i 2023, fem i 2024 og fem i 2025.

Fengslene vi har besøkt i 2025, er Agder fengsel (Mandal avdeling), Oslo fengsel, Telemark fengsel (Skien avdeling), Romerike fengsel (Ullersmo avdeling) og Åna fengsel.

Funnene fra besøkene har blitt sammenfattet i en temarapport om bruk av sikkerhetscelle som ble lansert i desember 2025.

Hva er en sikkerhetscelle?

Sikkerhetsceller er glattceller utformet i betong med glatte vegger, en plastmadrass og et toalett i et hull i gulvet. De fleste cellene har en dør med en luke ved gulvet, en luke i bryst- eller hoftehøyde og et inspeksjonsvindu. Sikkerhetscelle skiller seg fra andre typer isolasjon ved at cellas utforming gir sterkt begrensede sanseinntrykk og tap av mulighet til å ivareta egne behov.

Utvalgte funn

› Sikkerhetscellas utforming

Et av hovedfunnene i den tematiske undersøkelsen av sikkerhetsceller er at utformingen av cella i seg selv utgjør en risiko for krenkelse av menneskerettighetenes forbud mot umenneskelig og nedverdiggende behandling. *Se temaartikkel om inngripende og nedverdiggende forhold på sikkerhetscelle side 18.*

› Bruk av sikkerhetscelle ved selvmordsfare

I mange av fengslene ble sikkerhetscelle brukt for å håndtere selvskading og selvmordsfare. I fire fengsler var mellom 70 og 80 prosent av de undersøkte sikkerhetscellevedtakene begrunnet i selvmordsforsøk, selvskading eller uttrykte ønsker om å ta sitt eget liv. Noen ble plassert direkte på sikkerhetscelle etter å ha blitt reddet fra alvorlig selvmordsforsøk, uten at vi fant at fengselet forsøkte å være til stede og tilby støttesamtaler, eller å involvere helsetjenesten.

Å plassere noen som nettopp har forsøkt å ta sitt eget liv alene i en naken betongcelle er svært alvorlig, og kan forsterke fortvilelsen. Dette gir høy risiko for brudd på menneskerettighetene. Den Europeiske menneskerettsdomstolens (EMD) praksis viser at å isolere selvmordsnære innsatte på sikkerhetscelle kan innebære brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Etter sitt besøk i 2024 kritiserte Europarådets torturforebyggingskomité (CPT) norske fengsler for at de håndterte innsattes selvskading med bruk av isolasjon og sikkerhetscelle. Komiteen pekte på at de innsatte opplevde det som straffende, og at selvskading ofte gjenspeiler psykiske helseutfordringer som bør møtes med mer helsehjelp. Flere innsatte som Sivilombudet har snakket med, har fortalt at de tier når de har det vanskelig fordi de er redde for å havne på sikkerhetscelle. Det kan hindre åpen dialog med innsatte i krise og føre til at liv går tapt.

› Sikkerhetscellevedtak opprettholdes for lenge

Vi avdekket flere tilfeller av lange og gjentakende opphold på sikkerhetscelle. Mange innsatte satt isolert på sikkerhetsceller i over ett døgn, og noen i flere døgn. Det lengste varte i 13 døgn. Det er alvor-



Sivilombudet gjør målinger av størrelsen på en sikkerhetscelle. Foto: Sivilombudet

lig at innsatte isoleres så lenge under så inngripende forhold.

Formålet med isolasjonen har betydning for hvor lenge isolasjonen kan vare. CPT har akseptert kortvarig plassering i spesialcelle for å avverge skade på innsatte selv eller andre, men understreket at varigheten bør måles i minutter snarere enn timer. Våre funn viser at norske fengsler har en praksis for bruk av sikkerhetscelle som tillater opphold som langt overstiger denne standarden.

Alle fengslene vurderte for sjelden om oppholdet kunne avsluttes, og begrunnelsene var ofte svært



Sikkerhetscelle i Romerike fengsel, Ullersmo avdeling. Foto: Sivilombudet

mangelfulle. Dette gjorde at mange satt på sikkerhetscelle lenger enn det loven tillater.

Vedtak ble sjelden vurdert på nytt om natten. Noen innsatte som ble satt inn på ettermiddagene, ble derfor sittende til neste morgen selv om situasjonen kunne ha endret seg. I noen tilfeller ble innsatte sittende på sikkerhetscelle i flere døgn.

For de som ble plassert på sikkerhetscelle flere ganger, var det ikke vurdert hvordan det påvirket den innsattes psykiske helse eller den samlede belastningen. I Åna fengsel og Romerike fengsel, Ullersmo avdeling ble innsatte gjentatte ganger plassert på sikkerhetscelle uten vurdering av den samlede belastningen. I Oslo fengsel fremsto flere begrunnelser som standardiserte og lite individuelle, og i Telemark fengsel, Skien avdeling var vurdering av forholdsmessighet og av inngrepets alvor ikke omtalt i vedtakene. I Agder fengsel, Mandal avdeling ble enkelte opphold opprettholdt til innsatte hadde «roet

seg ned» eller «ba om unnskyldning», en praksis som ikke er i samsvar med lovens krav.¹

› **Bruk av uforholdsmessig makt**

Våre funn viser særlig kritikkverdig behandling av noen innsatte. Dette gjaldt innsatte som hadde sittet i mange døgn, tilfeller der det var brukt håndjern og pepperspray inne på sikkerhetscella, og hendelser der innsatte var fratatt madrass i flere døgn.

Ombudet slår fast at disse tilfellene framstår som brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

› **Manglende helseoppfølging på sikkerhetscelle**

Gjennom besøkene i 2025 fant Sivilombudet at helsetjenestenes oppfølging av innsatte på sikkerhetscelle ofte var mangelfull og i enkelte tilfeller fraværende. Dette gjelder både muligheten til fortrolig kontakt, hyppighet av tilsyn og dokumentasjon i helsejournal.

¹ EMD legger til grunn at opphold på sikkerhetscelle av preventive grunner for å la innsatte roe seg ned, ikke kan opprettholdes over lang tid.



Åna fengsel. Foto: Sivilombudet

I Romerike fengsel, Ullersmo avdeling kom det frem at helsepersonell aldri fikk snakke fortrolig med innsatte under sikkerhetscelleoppholdene. Flere av oppholdene var heller ikke dokumentert i journal, noe som gjør det vanskelig å etterprøve om innsattes helsebehov ble ivaretatt. I Oslo fengsel ble helseilsynet ofte redusert til korte observasjoner gjennom en dør eller et vindu, uten systematiske vurderinger av den innsattes psykiske tilstand. Også her var dokumentasjonen svak og lite egnet til å gi oversikt over innsattes behov.

I Åna fengsel ble innsatte som regel undersøkt av helsepersonell ved innsettelse på sikkerhetscelle, men oppfølgingen underveis var sporadisk. Flere innsatte ble sittende i dagevis uten ny helsekontakt.

I Telemark fengsel, Skien avdeling ble det dokumentert at helsepersonell ikke alltid førte tilsyn med innsatte på sikkerhetscelle, og at tilsynene som ble gjennomført, var korte og uten fortrolig samtale. Journalføringen var mangelfull, og det var ofte uklart om helsetjenesten selv hadde gjort en medisinsk vurdering av den innsatte.

Situasjonen i Agder fengsel, Mandal avdeling fremstår som særlig alvorlig: I sju av seksten opphold ble det ikke gjennomført helsetilsyn, inkludert to opphold som varte i over 60 timer. En innsatt med fem opphold fikk helsetilsyn kun én gang. Journalene ga ingen fullstendig oversikt over oppholdene, og helsetjenestens ansvar for å dokumentere ble dermed ikke oppfylt.

Manglende helsefaglig oppfølging innebærer at innsatte på sikkerhetscelle ikke får den beskyttelsen de har krav på. Når helsetjenesten ikke etablerer fortrolig kontakt eller følger opp systematisk, mister de muligheten til å oppdage selvmordsfare, psykiske kriser eller isolasjonsskader. Dette øker risikoen for at opphold på sikkerhetscelle blir mer skadelige enn nødvendig.

› *Manglende forebyggende arbeid*

Gjennom våre undersøkelser har vi funnet mangler i fengslenes kunnskap om regelverket. Det samme gjelder konfliktforebygging og ivaretagelse av innsatte i krise som er ekstra sårbare for isolasjonsskader.

I vår temarapport om sikkerhetscelle peker vi også på mangler i fengslenes læring av tidligere hendelser. Fengslene vi besøkte i 2025, utenom Telemark fengsel, Skien avdeling, arbeidet i liten grad systematisk for å forebygge bruk av sikkerhetscelle. Oppholdene ble i stor grad behandlet som enkelthendelser, uten evalueringer eller læringspunkter som kunne redusere behovet for nye plasseringer.

I Agder fengsel, Mandal avdeling ble det ikke gjennomført evalueringer eller interne gjennomganger etter langvarige eller gjentatte opphold. I Åna fengsel og Romerike fengsel, Ullersmo avdeling ble flere innsatte plassert på sikkerhetscelle gjentatte ganger, uten at fengslene vurderte den samlede belastningen eller hvordan situasjonene kunne vært løst med andre tiltak. Oslo fengsel manglet tilsvarende rutiner, og opphold ble ofte videreført uten

Telemark fengsel, Skien avdeling har redusert bruken av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng

Etter at Telemark fengsel, Skien avdeling, på kort varsel ble omgjort til et kvinnefengsel i 2023, hadde fengselet en periode med høy bruk av både sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. I løpet av 2024 og 2025 har fengselet arbeidet målrettet for å forebygge bruk av slike tvangsmidler.

Fengselet har økt kunnskapen om regelverket blant ansatte, lagt til rette for mer dialog og erfaringsutveksling mellom vaktskiftene, og oppfordret vaktledere til å benytte alternative løsninger i krevende situasjoner. Det er etablert et tettere

samarbeid med fengselshelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten og eksterne fagmiljøer. Fengselet har også ansatt en psykologspesialist som følger opp de ansatte etter krevende hendelser.

Endringene har hatt tydelig effekt. Fengselet har det siste året nesten helt sluttet å bruke sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Sivilombudet vurderer dette som et viktig eksempel på hvordan systematisk arbeid, økt kompetanse og oppfølging kan redusere behovet for inngripende tvangsmidler.

plan for hvordan innsatte kunne tilbakeføres til fellesskap. I Telemark fengsel, Skien avdeling ble de innsattes syn på hendelsen og på mulig plassering i sikkerhetscelle ikke omtalt i noen av de 48 vedtakene Sivilombudet gikk gjennom.

Fraværet av forebyggende arbeid gjør at risikoen for langvarige og gjentatte sikkerhetscelleopphold øker. Når fengslene ikke evaluerer egen praksis eller søker å finne mindre inngripende alternativer, bidrar det til at bruken av sikkerhetscelle opprettholdes og gradvis normaliseres.



Ansatte i forebyggingsenheten gjennomfører befarings av en sikkerhetscelle. Foto: Sivilombudet



Sitater fra innsatte

«Jeg fikk beskjed om at hvis jeg følte meg nedfor og ville skade meg selv – det har jeg historikk med – så skulle jeg ringe på ansatte. Men da jeg gjorde det, kastet de meg på sikkerhetscelle i stedet.»

«Du blir mer sint. Mer frustrert. Det hjelper ikke i det hele tatt. Enten så blir du bare veldig mye verre. Eller så bare lagrer du alt det sinnet og så smeller det om to dager. Det er jo ikke noe bra. Og det ødelegger hodet ditt og.»

«Det er bare å gå videre, ikke noe å tenke på det. Men det er jo ikke bra, det er skittent og ekkelt, en må gå på do i gulvet, kan ikke trekke ned selv, tiden går veldig sakte. Ingen kontakt med betjenter, de bare kommer ned og titter og ser at du lever. De snakker ikke til deg»

«Det er helt annerledes der nede enn på en vanlig celle. Du føler deg som et dyr. Det er tortur.»

Hva gjorde at du slapp ut?

«At jeg sa unnskyld. Til en som ga meg mat, spurte jeg hva som skal til for at jeg kunne komme ut. Han sa at jeg måtte si unnskyld og så gikk han. Og etter et par timer til, så sa jeg unnskyld.»

Kunne du vaske deg på henda?

«Nei. Det er det som er dritt, du går på do også spiser du mat med henda etterpå: Det er også del av det å føle seg som et dyr. Du føler deg dritt uansett.»

Vet du hvorfor det ble avsluttet?

«Nei, det vet jeg ikke, de ser vel bare at jeg var rolig. Men det var jeg jo hele tiden, så det var jo ikke noe poeng å ha meg der...»

«Det har hele tiden vært en trussel. Hvis du ikke skjerper deg nå, hvis du ikke passer deg nå, så blir det sikkerhetscelle.»



Inngripende og nedverdiggende fysiske forhold på sikkerhetscelle

Å bli plassert på sikkerhetscelle er blant de mest inngripende tiltakene som kan brukes i et fengsel. I 2025 undersøkte Sivilombudet de fysiske forholdene i sikkerhetscellene ved fem høysikkerhetsfengsler.

Fengslene vi besøkte var Agder fengsel – Mandal avdeling, Oslo fengsel, Romerike fengsel – Ullersmo avdeling, Telemark fengsel – Skien avdeling og Åna fengsel.

Strippet rom uten kontroll

Sikkerhetscellene er små rom, ofte plassert i kjelleretasjen, og måler som regel mellom fem og åtte kvadratmeter. Rommene er bygget i betong, med glatte, oftest gråtonede vegger og et toalett i et hull i gulvet. I nesten alle tilfeller er vinduene små, plassert høyt på veggen, og enkelte er frostet. Inventaret består vanligvis av en plastmadrass og et rivesikkert pledd. Europarådets torturforebyggingskomité (CPT) anbefaler en minimumsstørrelse på seks kvadratmeter og en takhøyde på 2,5 meter; en standard verken Åna fengsel eller Romerike fengsel, Ullersmo avdeling oppfyller.

I en sikkerhetscelle har den innsatte minimal kontroll og mister all form for privatliv. Betjentene skal til enhver tid kunne se den innsatte. Det finnes ikke rennende vann som den innsatte selv kan bruke til å vaske seg eller drikke, og vannet til toalettet styres av betjentene på utsiden. Det er derfor vanskelig å ivareta personlig hygiene. Innsatte er helt avhengige av fengselsbetjenter for de mest grunnleggende behovene. På de fleste steder ble maten rutinemessig skjøvet inn gjennom en luke nederst i døren, ofte med kort avstand fra hullet i gulvet. Flere innsatte



Sikkerhetscelle i Åna fengsel. Foto: Sivilombudet

fortalte at de unnlot å spise på cella fordi det opplevdes uhygienisk å spise ved siden av et toalettthull.

Den eneste måten innsatte kan få kontakt med betjentene på, utenom de rutinemessige kontrollene, er ved å trykke på en lydløs ringeknapp. Knappen gir ingen bekreftelse på at signalet er registrert, noe som skaper usikkerhet hos den innsatte. I tillegg er lydforholdene i cellene svært dårlige. Både innsatte og betjenter opplyste at de må rope gjennom pleksiglassvinduet eller de smale inspeksjonslukene i døren for å kunne snakke sammen. Dette gjør det vanskelig å føre en dialog om den innsattes behov eller avslutning av oppholdet.

Tap av sanseinntrykk og tid

Det er svært få sanseinntrykk inne på cella, og flere beskrev oppholdet som å «miste grep om virkeligheten». Vinduene på sikkerhetscellene gir ofte ikke reelt utsyn og dagslys slipper knapt inn. Fraværet av sanseinntrykk og forutsigbarhet er kjent for å øke risikoen for isolasjonsskader. Belastningen forsterkes ytterligere av uvissheten om hvor lenge oppholdet vil vare. Innsatte kan oppleve uro, angst, konsentrasjonsvansker eller depresjon allerede etter kort tid. For noen innebærer oppholdet gjenopplevelse av traumer, mens andre får reaksjoner som panikk, angst, tankekjør, eller forverring av eksisterende psykiske plager. Samlet sett viser våre undersøkelser at utformingen av sikkerhetscellene i seg selv utgjør en risiko for umenneskelig og nedverdiggende behandling.

Behov for endring

Internasjonale menneskerettslige organer, som Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og Europarådets torturforebyggingskomité (CPT), har understreket at utforming og bruk av sikkerhetsceller må vurderes i lys av forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Sentrale faktorer er cellenes størrelse, tilgang til dagslys og sanseinntrykk, og mulighet for hygiene og varigheten på oppholdet.

Selv om enkelte nyere fengsler, som Agder fengsel, Mandal avdeling, gir bedre lysforhold og utsikt, er Sivilombudets hovedinntrykk at sikkerhetscellene fortsatt fratar innsatte enhver mulighet til kontroll over eget liv, utover det som er nødvendig for å ivareta formålet med plasseringen. I tillegg øker risikoen for helseskade. Et minimumskrav bør være at cellene gir tilgang til dagslys, mulighet for hygiene, vann og mat på en verdig og human måte, samt en utforming som reduserer risikoen for desorientering og isolasjonsskader.

For å motvirke skadevirkningene av de fysiske forholdene må innsatte på sikkerhetscelle følges tett opp, både av betjenter og helsepersonell. Aktivt tilsyn er avgjørende for å ivareta sikkerhet, helse og verdighet. Plassering på sikkerhetscelle må være strengt nødvendig, og oppholdet så kort som mulig. Hver time uten meningsfull kontakt øker risikoen for helseskade.



Risiko for ulovlig tvang i ungdomsfengsel

Sivilombudet besøkte våren 2025 Ungdomsenhet Vest i Bjørgvin fengsel, og undersøkte bruken av sikkerhetscelle over en periode på 15 måneder. Besøksrapporten fra ungdomsfengselet avdekket høy risiko for ulovlig bruk av tvang.



Sikkerhetscelle i Ungdomsenhet Vest.
Foto: Sivilombudet

Ifølge straffegjennomføringsloven er terskelen for å bruke sikkerhetscelle for mindreårige svært høy. Det skal kun skje når det er «tvingende nødvendig». I nesten alle vedtakene Sivilombudet undersøkte, viste Ungdomsenhet Vest til det mindre strenge vilkåret som gjelder for voksne.

Det er alvorlig at fengselet plasserer mindreårige på sikkerhetscelle basert på feil vilkår. Dette gjør risikoen høy for at vedtakene har vært ulovlige. Flere av vedtakene manglet også vurdering av barnets beste.

Nedverdiggende og umenneskelig behandling

Ungdomsenhet Vest er ett av tre fengsler for mindreårige i Norge, og har totalt fire plasser.

Sivilombudet fant flere kritikkverdige forhold ved bruken av sikkerhetscelle. Fengselet hadde blant annet en unødvendig streng praksis hvor de innsatte systematisk ble fratatt egne klær. Et spesielt bekymringsfullt funn var at en innsatt ble fratatt klær, rivsikkert pledd og madrass, og lå naken rett på betonggulvet i over 14 timer gjennom natten. Den innsatte var innelåst på sikkerhetscella i over 18 timer totalt.

Hendelsen fremstår som en krenkelse av menneskerettighetenes forbud mot nedverdiggende og umenneskelig behandling.

Fare for isolasjonsskader

Isolasjon på sikkerhetscelle er det mest inngripende tvangstiltaket fengslene kan bruke overfor mindreårige, og innebærer en høy risiko for isolasjonsskader. Dette gjelder spesielt for barn. Her har kriminalomsorgen og ungdomsfengslene et stort ansvar.

FNs spesialrapportør om tortur har slått fast at selv korte perioder med frihetsberøvelse kan undergrave et barns psykiske og fysiske helse og påvirke den kognitive utviklingen negativt. Risikoen øker når barnet isoleres. Jo lenger isolasjonen varer, jo større er påkjenningen og skadepotensialet.

Sivilombudets rapport fra ungdomsfengselet i Bergen beskriver flere plasseringer på sikkerhetscelle over 15 timer.

På sikkerhetscelle er toalettet i et hull i gulvet, og en plastmadrass er eneste inventar. Det er ikke tilgang til vann, og en fengselsansatt må skylle ned i toalettet fra utsiden.

Sivilombudets funn viser også at barn på sikkerhetscelle har blitt nektet både vann og kontakt med advokat. At innsatte i ungdomsfengsler plasseres under slike forhold i time etter time, uten selv å vite hvor lenge dette skal vare, er uakseptabelt og gir grunn til sterk kritikk.

Barna bak murene

Av de mindreårige som sitter i norske fengsler, er de færreste dømt. En stor andel sitter i varetekt mens saken deres etterforskes.

Vi vet også at mange kommer fra en bakgrunn der de selv har blitt utsatt for vold. Når ungdommer med slik bakgrunn blir isolert på sikkerhetscelle, øker risikoen for helseskade.

Oppfølging av funnene

Funnene fra Ungdomsenhet Vest fikk stor oppmerksomhet i ulike medier. I kjølvannet av forebyggingsenhetens rapport har justisminister Astri Aas-Hansen uttalt at hun ser svært alvorlig på forholdene som kom fram i Sivilombudets undersøkelse. Både i media og som svar på skriftlig spørsmål i Stortinget, har justisministeren lovet oppfølging. Hun har bedt Kriminalomsorgsdirektoratet om en samlet redegjørelse om bruken av tvangsmidler ved landets tre ungdomsenheter.

Som en del av oppfølgingen av rapporten, har forebyggingsenheten også hatt et møte med Kriminalomsorgsdirektoratet og Kriminalomsorgen region vest for å redegjøre for funnene.



Fengslenes oppfølging av våre anbefalinger

Etter at besøksrapportene er publisert, får fengslene ca. tre måneder på å gi en skriftlig tilbakemelding til Sivilombudet om hvordan de følger opp våre anbefalinger. I 2025 har vi fått tilbakemeldinger fra ni fengsler. Fem av disse ble besøkt i 2024. Ungdomsenhet Vest og Telemark fengsel skal rapportere til Sivilombudet i 2026.

Flere fengsler har iverksatt tiltak for å følge opp Sivilombudets anbefalinger etter besøk. Mange av tiltakene er sammenfallende: Økt samarbeid med helse-tjenesten, økt tid utenfor cella, styrket aktivitetstilbud og bedre rutiner for oppfølging av isolasjon og tvang. I tillegg har enkelte fengsler gjort særskilte grep som er tilpasset lokale forhold.

På bakgrunn av den skriftlige rapporteringen vurderer vi om tiltakene stedet har iverksatt, er tilfredsstillende.

Felles tiltak i flere fengsler

- › Endrede instruks for bruk av sikkerhetscelle skal sikre at fengslene vurderer avslutning av opphold på sikkerhetscelle hver sjettime.
- › Etablert faste samarbeidsmøter mellom fengsel, kommunehelsetjeneste og spesialisthelsetjeneste.
- › Endret turnuser og bemanningsplaner for å øke utlåsing og fellesskapstid.
- › Utviklet lavterskeltilbud og nye kurs for å styrke dag- og aktivitetstilbudet.
- › Ansatt miljøterapeuter, verksbetjenter og kontakt-personer for bedre oppfølging av innsatte.
- › Innført nye rutiner for bruk av tolk, dokumentasjon og kvalitetskontroll av vedtak.
- › Revidert rutiner for bruk av sikkerhetscelle for å gjøre opphold mer verdig og sikre bedre begrunnelser.
- › Gjennomført opplæring av ansatte i selvmordsforebygging (VIVAT) og håndtering av disiplinærreaksjoner.
- › Opprettet kontakt med frivillige og hjelpetjenester som Kirkens SOS for støtte til innsatte.

Eksempler på tiltak i enkelte fengsler

Åna fengsel

- › Endret instruks for bruk av egne klær på sikkerhetscelle, slik at innsatte som hovedregel skal få tilbud om egne klær eller anstalttøy.
- › Montere nye luker til dørene, slik at de kan brukes til utdeling av mat, drikke og medisiner.

Oslo fengsel

- › Innført rutine for at innsatte skal få mat og drikke utdelt ved dør og ikke gjennom gulvluke, når det er sikkerhetsmessig forsvarlig.
- › Styrket internkontroll ved at sikkerhetsinspektør systematisk gjennomgår alle vedtak om sikkerhetscelle før de arkiveres.

Agder fengsel, Mandal avdeling

- › Skal gjennomføre årlig opplæring i regelverket, for å sikre at bruk av sikkerhetscelle er i henhold til regelverket.
- › Skal sikre at innsatte på sikkerhetscelle får tilbud om mat hver fjerde time.

Romerike fengsel, Ullersmo avdeling

- › Etablerer en egen avdeling for innsatte med særlig høy risiko, for å sikre tettere oppfølging og bedre forebygging av gjentatt bruk av sikkerhetscelle.

Stavanger fengsel

- › Opprettet ungdomskontakt for bedre oppfølging av innsatte under 25 år.
- › Innført kveldstilbud på restriktive avdelinger og utvidet samarbeid med Røde Kors og «Musikk i fengsel».

Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling

- › Åpnet ny avdeling for mindreårige med egne ungdomsansatte og utvidet ungdomsteam.
- › Etablert isolasjonsvakt og aktiviseringsteam som følger opp innsatte i isolasjon og registrerer tiltak i DocuLive.

Ålesund fengsel

- › Innført lavterskeltilbud på loftstuen og nye kurs som baristaopplæring, sinnemestring og «gryteklubben» for matlaging og kostveiledning.
- › Forbedret luftegården med overbygg, beplantning og sittebenker, og etablert linje til Kirkens SOS for innsatte.

Ringerike fengsel

- › Planlagt nytt aktivitetsbygg og luftebalkonger for å øke tilgangen til aktivitet og frisk luft.
- › Innført ettersamtaler med innsatte etter bruk av isolasjon og tvangsmidler for læring og vurdering av praksisendring.
- › Skal sikre at framtidige tiltaksplaner om selvmordsforebygging inkluderer økt kontakt med familie og venner som et kompensierende tiltak.

Trondheim fengsel og forvaringsanstalt, avdeling Nermarka

- › Planlagt omfattende rehabilitering av E-bygget, som er en felleskapsavdeling med innsatte, for å sikre toalett på alle celler og større fellesarealer.
- › Styrket forvaringsavdelingen med miljøterapeuter, ny avdelingsleder og månedlig veiledning fra psykolog.



Krevende ressursituasjon i flere fengsler

Fengslene opplyser at stramme budsjetter og lav bemanning er de største hindrene for å følge opp Sivilombudets anbefalinger. Flere legger til at innsattgruppen har blitt mer krevende, med flere som har alvorlige psykiske lidelser, noe som igjen fører til mer bruk av omfattende tvang og isolasjon. Det beskrives at hverdagen preges av krevende avveininger mellom sikkerhet og menneskelig kontakt innenfor stramme økonomiske rammer.

Åna fengsel beskriver at en betydelig del av innsattgruppen har psykiske lidelser og står i risiko for selvskading og selvmord, og at dette gjør dem særlig sårbare. Fengselet fremhever at oppfølgingen av disse innsatte krever særskilt oppmerksomhet og målrettede tiltak.

Oslo fengsel beskriver at rammevilkår som bygg, bemanning, budsjett og regelverk i stor grad påvirker muligheten til å oppfylle samfunnsoppdraget og nå kvalitetsmålene.

«Vi er ikke i mål, og vi når ikke kvalitetsmålene alene. Bygg, bemanning, budsjett og belegg er faktorer som har stor betydning i denne sammenheng. Vi forholder oss til et delvis utdatert regelverk.»

(Brev fra Oslo fengsel til Sivilombudet 20.10.2025)

Romerike fengsel beskriver at bemanningsutfordringer og økende krav til dokumentasjon og saksbehandling påvirker evnen til å følge opp Sivilombudets anbefalinger.

Stavanger fengsel peker på at en vedvarende bemanningsutfordring går utover tid til oppfølging av innsatte.

«Vi opplever midlertidig en økning i administrative krav som kan få konsekvenser for eksempel tilstedeværelse og andre oppgaver som omhandler mellommenneskelig samhandling.»

(Brev fra Stavanger fengsel til Sivilombudet 19.08.2025)

Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling har over tid hatt store utfordringer med rekruttering og bemanning. Fengselet viser til at økningen i antall mindreårige innsatte har krevd ekstra ressurser og gjort det vanskelig å opprettholde ordinær drift.

«Vi har sett at et ungdomsteam bestående av 5 ansatte ikke har vært tilstrekkelig for å ivareta inntil 3 mindreårige.»

(Brev fra Indre Østfold fengsel til Sivilombudet 23.04.2025)

Ålesund fengsel beskriver at både bemanning og bygningsmessige forhold setter klare grenser for hva de kan tilby. Fengselet er lokalisert i et vernet bygg fra 1864, noe som begrenser muligheten til å utvide helselokaler eller aktivitetsarealer.

Trondheim fengsel og forvaringsanstalt beskriver at innsattgruppen har endret seg betydelig de siste årene, med flere som har alvorlige psykiske lidelser, høy voldsrisiko og behov for særskilt oppfølging. Fengselet opplyser at denne utviklingen legger press på sikkerheten og øker bruken av isolasjon og tvangsmidler.

Ba om redegjørelse fra KDI

I et brev til Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) uttrykte Sivilombudet alvorlig bekymring for ulovlig utelukkelse av innsatte i Ringerike fengsel, og ba om en redegjørelse. Ringerike fengsel viser i sin oppfølging av rapporten til en forverring av forholdene som følge av planlagte reduksjoner i grunnbemanningen. Bemanningsnivået påvirker allerede dagtilbud og sikkerhet, og de bygningsmessige forholdene forsterker situasjonen. Sivilombudet valgte derfor ikke å avslutte saken. Vi ba KDI redegjøre for hvordan situasjonen ved Ringerike fengsel vil bli fulgt opp for å unngå systematiske brudd på innsattes grunnleggende rettigheter. Sivilombudets oppfølging av saken fortsetter i 2026.

«Det er på det rene at den økonomiske situasjonen ved Ringerike fengsel over tid har vært og er svært krevende, og at dette også har hatt konsekvenser for bemanningen ved fengselet. Den økonomiske situasjonen har ført til en prosess der vi har sett oss nødt til å redusere bemanningen ytterligere.»

(Brev fra Ringerike fengsel til Sivilombudet
31.07.2025)



Ringerike fengsel. Foto: Sivilombudet

Fengselshelsetjenestenes oppfølging av våre anbefalinger

Bedre og raskere helsekartlegging

Helsetjenestene har styrket rutiner for å sikre at innsatte får en systematisk helsekartlegging ved innsettelse, inkludert vurdering av rusbruk og selvmordsrisiko. Flere steder er det utarbeidet standardiserte maler i journalsystemet for å sikre lik praksis og etterprøvbarehet.

Kommuner som ikke har helsetjenester tilgjengelig på natt, helg og helligdager, har opprettet legevaksordninger som skal sikre at alle nyinnsatte får helse sjekk innen 24 timer, som er i tråd med menneskerettslige standarder.

Tydeligere oppfølging av isolerte innsatte

Sivilombudets funn har ført til større oppmerksomhet om risikoen ved isolasjon og viktigheten av daglig helsetilsyn. Flere helsetjenester har innført skriftlige rutiner for tilsyn og dokumentasjon, og det er utarbeidet egne skjemaer i journalsystemene for registrering av helsetilsyn ved isolasjon og bruk av sikkerhetscelle. For å fange opp innsatte med psykiske lidelser, har flere fengsler startet med tettere dialog mellom helsepersonell og kriminalomsorgen.

Forebygging og kompetanseheving

Flere kommuner og helseforetak har styrket sin kompetanse i selvmordsforebygging. Ansatte har deltatt på VIVAT-kurs, og temaet inngår nå i opplæringen av nye medarbeidere. Helsetjenestene beskriver også et mer systematisk samarbeid med barne- og ungdomspsykiatrien for å følge opp mindreårige og unge innsatte, blant annet gjennom felles møter mellom helsetjenestene, skole og ungdomsteam.

Medisinhåndtering

Etter våre anbefalinger har flere helsetjenester gjennomgått praksisen for medisinhåndtering. Rutiner er endret for å ivareta personvern, redusere risiko for feil og sikre at helsepersonell beholder sin faglige uavhengighet. I enkelte fengsler planlegges ordninger der innsatte får større ansvar for C-preparater uten ruspotensial. Målet er å gi mer kontroll til den innsatte for å øke pasientsikkerheten, redusere stigmatisering og frigjøre ressurser til innsatte med større behov for oppfølging.

Utfordringer

Tilbakemeldingene viser en tydelig forbedring i hvordan helsetjenestene arbeider for å sikre innsatte forsvarlig helsehjelp. Samtidig rapporterer mange om vedvarende utfordringer knyttet til ressursmangel og tilgjengelighet i helg og på natt. Flere peker også på behovet for klarere nasjonale retningslinjer for ansvarsdelingen mellom stat og kommune.



Oversikt over fengselsbesøk 2024–2025

Besøk nr	Fengsel	Besøk gjennomført	Rapport publisert	Status per 31.12.2025
80	Ringerike fengsel	februar 2024	oktober 2024	Oppfølgingsdialog etter rapport
81	Trondheim fengsel og forvaringsanstalt, avdeling Nermarka	mars 2024	oktober 2024	Avsluttet
82	Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling	april 2024	oktober 2024	Avsluttet
83	Ålesund fengsel	september 2024	desember 2024	Avsluttet
84	Stavanger fengsel	september 2024	januar 2025	Avsluttet
85	Romerike fengsel, Ullersmo avdeling	februar 2025	juni 2025	Oppfølgingsdialog etter rapport
86	Oslo fengsel	februar 2025	juni 2025	Oppfølgingsdialog etter rapport
87	Åna fengsel	mars 2025	juni 2025	Avsluttet
88	Agder fengsel, avdeling Mandal	mars 2025	september 2025	Oppfølgingsdialog etter rapport
89	Telemark fengsel, Skien avdeling	april og mai 2025	oktober 2025	Oppfølgingsdialog etter rapport
90	Ungdomsenhet Vest, Bjørgvin fengsel	mai 2025	oktober 2025	Oppfølgingsdialog etter rapport



Luftegård Agder fengsel, Mandal avdeling. Foto: Sivilombudet

Andre besøk i 2025

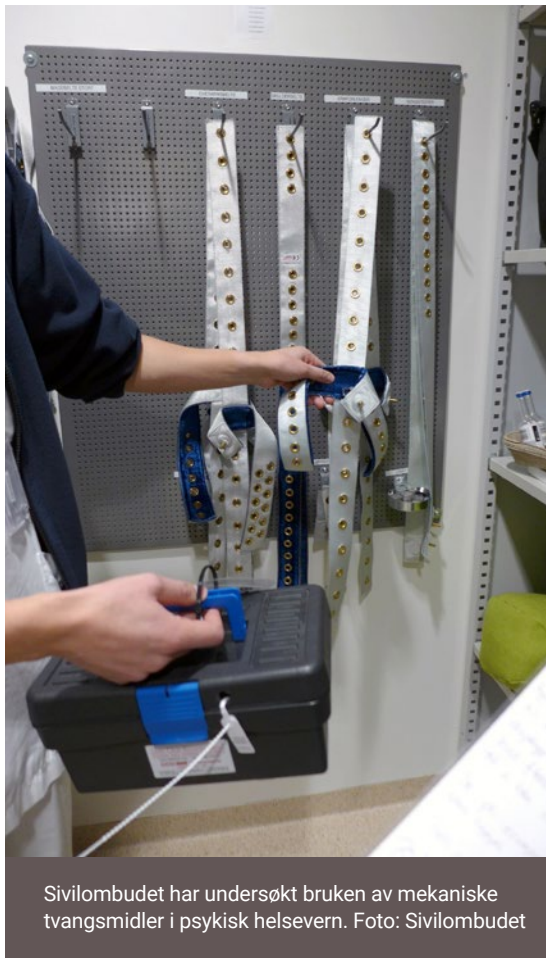
Besøk i psykisk helsevern

I 2025 startet vi en tematisk undersøkelse av bruk av mekaniske tvangsmidler i psykisk helsevern. Mekaniske tvangsmidler er innretninger som begrenser pasienters mulighet til å bevege armer og/eller ben, som transportbelter eller belteseng. Slike tvangsmidler er svært inngripende og innebærer høy risiko for krenkelser av pasienters grunnleggende rettigheter.

Høsten 2025 har vi gjennomført to besøk i psykisk helsevern, og rapporter er under utarbeidelse. Vi planlegger å fortsette den tematiske undersøkelsen i 2026.

Besøk hos politiets utlendingsinternat på Trandum

I slutten av november 2025 gjennomførte forebyggingsenheten et besøk hos politiets utlendingsinternat på Trandum. Internatet er Norges eneste institusjon for frihetsberøvede etter utlendingsloven og brukes til å internere personer som skal sendes ut av landet. Dette stiller særlig strenge krav til hvordan oppholdet gjennomføres, og til at tiltakene som benyttes, står i forhold til formålet. Sivilombudet har gjennomført totalt fem besøk til utlendingsinternatet (2006, 2008, 2012, 2015 og 2017), hvorav de to siste besøkene ble gjennomført av forebyggingsenheten.



Sivilombudet har undersøkt bruken av mekaniske tvangsmidler i psykisk helsevern. Foto: Sivilombudet

Oversikt over andre besøk i 2025

Besøk nr	Fengsel	Besøk gjennomført	Status per 31.12.2025
91	Sørlandet sykehus	oktober 2025	Rapport utarbeides
92	Sykehuset i Vestfold	november 2025	Rapport utarbeides
93	Trandum utlendingsinternat	november 2025	Rapport utarbeides

Informasjon, rådgivning og samarbeid

I tillegg til besøk, står informasjonsarbeid sentralt i forebyggingsenhetens mandat. Forebyggingsenheten skal både synliggjøre sine funn og anbefalinger til en bredere målgruppe, samt jobbe for nasjonale endringer, der det er nødvendig for å redusere risikoen for umenneskelig behandling av frihetsberøvede.

I 2025 har vi laget en tematisk rapport om bruk av tolk i fengsel, en tematisk rapport om kontakt med omverden og en tematisk rapport om bruk av sikkerhetscelle. Vi har også levert en særskilt melding til Stortinget om innlåsing og faktisk isolasjon. På bakgrunn av funn fra besøk har vi hatt møter med relevante nasjonale myndigheter, gitt høringsinnspill, holdt foredrag og gjennomført undervisning.

Rådgivende utvalg

Forebyggingsenhetens rådgivende utvalg skal bidra med kompetanse, informasjon, råd og innspill til arbeidet vårt.¹ Utvalget består av både individuelle medlemmer og medlemmer som representerer utvalgte organisasjoner. Medlemmene velges for to år av gangen.

Utvalget møttes tre ganger i 2025. Møtene i rådgivende utvalg har berørt en rekke tematiske områder, og utvalgets innspill og råd under planlegging av besøk i psykisk helsevern har vært særlig nyttig for forebyggingsenhetens arbeid.

Medlemmer i det rådgivende utvalget 2025:

- › **Advokatforeningen**
- › **Amnesty International Norge**
- › **Barneombudet**
- › **For Fangers Pårørende (FFP)**
- › **Jussbuss**
- › **Landsforeningen We Shall Overcome**
- › **Landsforeningen for pårørende innen psykisk helse**
- › **Legeforeningens menneskerettighetsutvalg**
- › **Likestillings- og diskrimineringsombudet**
- › **Mental Helse Ungdom**
- › **Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)**
- › **Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU)**
- › **Norsk sykepleierforbund**
- › **Psykologforeningens menneskerettighetsutvalg**
- › **Pårørendealliansen**
- › **Røde Kors**
- › **WayBack**
- › **Nora Sveaas**, Professor emeritus, Universitetet i Oslo, tidligere medlem av FNs torturkomité (CAT) 2005–2013 og tidligere medlem i FNs underkomite for torturforebygging (SPT) 2014–2018.
- › **Asbjørn Rachlew**, Politioverbetjent og forsker, Politihøgskolen og Norsk senter for menneskerettigheter, medlem av Europarådets torturforebyggingskomité (CPT) siden 2022

1 Sivilombudsloven § 19 stadfester at Sivilombudet skal ha et eget rådgivende utvalg for arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme.

Særskilt melding til Stortinget om innlåsing og faktisk isolasjon

De alvorlige funnene fra besøk til fengsler med høyt sikkerhetsnivå gjorde at Sivilombudet i 2025 leverte en særskilt melding til Stortinget om innlåsing og faktisk isolasjon. I etterkant av dette leverte regjeringen et lovforslag til Stortinget, jf. Prop. 165 L (2024-2025), med overordna formål om å redusere isolasjon i fengsel. Lovforslaget følger opp flere av Sivilombudets anbefalinger, og behandles i Stortinget våren 2026.

Temarapport om bruk av tolk i fengsel

I april publiserte forebyggingsenheten en rapport om bruk av tolk i fengsel. Rapporten baserte seg på funn fra 29 besøk til fengsler med høyt sikkerhetsnivå i perioden 2014–2024.

Rapporten viste at tolk svært sjeldent blir brukt i forbindelse med innkommst og tidlig i fengselsoppholdet. I denne fasen er både den innsattes og fengslets behov for å gi og motta informasjon spesielt stort. Også underveis i fengselsoppholdet vil muligheten til å forstå hva som sies være viktig for å unngå misforståelser, unødige tvang og frustrasjon. Det er Kriminalomsorgsdirektoratet som har ansvar for å følge opp anbefalingene i rapporten.

Temarapport om kontakt med omverden

I april publiserte forebyggingsenheten en rapport om innsattes mulighet til å ha kontakt med familie og venner. Rapporten bygger på funn fra 29 besøk til fengsler med høyt sikkerhetsnivå i perioden 2014–2024.

Funnene viser at innsatte i praksis har begrensede muligheter til å opprettholde kontakt med sine nærmeste. Telefontiden er knapp, reglene for videosamtaler er uklare, og kapasitetsutfordringer gjør det vanskelig å få utvidede samtaler eller hyppigere kontakt.

Dette svekker innsattes rett til privat- og familieliv og kan få betydning for både psykisk helse og tilbakeføringen til samfunnet. Kriminalomsorgsdirektoratet har ansvar for å følge opp anbefalingene i rapporten.

Temarapport og seminar om sikkerhetscelle i fengsel

I starten av desember arrangerte forebyggingsenheten et frokostseminar om bruk av sikkerhetscelle, i forbindelse med lansering av vår temarapport om bruk av sikkerhetscelle i fengsel.

Rapporten bygger på undersøkelser og besøk i 13 fengsler i perioden 2023–2025, og avdekker flere kritikkverdige forhold, som langvarige opphold, manglende vurderinger underveis og belastende fysiske forhold. I en faglig panelsamtale om rapporten stilte Lise Sannerud, direktør i Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), Marianne Solberg, forbundsleder i Fellesorganisasjonen, Espen Jambak, leder i Telemark Fengsel, Skien avdeling og Tonje Østvold Byhre, psykologspesialist i Sivilombudet. Jambak orienterte blant annet om tiltakene fengselet har gjort for å redusere bruk av sikkerhetscelle. Til sammen var det over 150 påmeldte som var til stede i salen eller fulgte seminaret digitalt.



I fagpanelet fra venstre: Tonje Østvold Byhre, psykologspesialist i Sivilombudet, Marianne Solberg, forbundsleder i FO, Espen Jambak, fengselsleder i Telemark fengsel, Skien avdeling, Lise Sannerud, direktør i Kriminalomsorgsdirektoratet og ordstyrer Aslak Bonde. Foto: Sivilombudet

Høringssvar

Som et ledd i vårt forebyggende arbeid gir Sivilombudet høringssvar i saker som berører rettssikkerheten og menneskerettighetene til personer som er eller kan bli fratatt friheten. Høringsarbeidet brukes til å formidle erfaringer og funn fra besøk og undersøkelser slik at lover og retningslinjer bedre ivaretar Norges menneskerettslige forpliktelser. I 2025 har vi skrevet to høringssvar og bidratt i høringssvar til «NOU: 2 Samfunnsvern og omsorg».

Tiltak for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet

I september 2025 leverte Sivilombudet høringssvar til regjeringens ekspertgruppe som skrev rapporten *De er våre barn – Om å holde hodet kaldt og hjertet varmt* om tiltak for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Rapporten foreslo flere endringer i barnevernloven, blant annet å utvide tilgang til bruk av inngripende tvang i barnevernsinstitusjoner og å endre reglene om varigheten av plasseringer uten samtykke.

Sivilombudet advarte mot å gjennomføre forslagene uten en grundig menneskerettslig vurdering. Vi pekte på at utvidelsen av målgruppen for bruk av tvang kan føre til at langt flere barn utsettes for svært inngripende tiltak, og at svak etterlevelse av dagens regler allerede innebærer risiko for umenneskelig behandling. Ombudet uttrykte også bekymring for forslagene om å fjerne dagens begrensning på hvor lenge et institusjonsopphold uten samtykke kan vare, fordi dette kan bidra til en normalisering av langvarig frihetsberøvelse av barn.

Vi anbefalte:

- › Regjeringen bør ikke utvide målgruppen for bruk av tvang i barnevernsinstitusjoner uten at det gjennomføres en bred menneskerettslig utredning og evaluering av praksis.
- › Forslagene om forlenget oppholdstid uten samtykke vurderes grundig opp mot barnekonvensjonen og Den europeiske menneskerettskonvensjonen.
- › Rettssikkerheten styrkes gjennom tydeligere regler om nødvendighet, forholdsmessighet og barns rett til å bli hørt.
- › Regjeringen utreder et helhetlig lovforslag om adgangen til tvang og makt i barnevernsinstitusjoner, slik Barne- og familiedepartementet har varslet.

Regelverk for frihetsberøvelse ved Trandum utlendingsinternat

I august 2025 leverte Sivilombudet høringssvar til Justis- og beredskapsdepartementets forslag til endringer i utlendingsloven § 107 og ny forskrift om Politiets utlendingsinternat. Formålet med høringen var å modernisere og tydeliggjøre regelverket for frihetsberøvelse ved Trandum utlendingsinternat.

Sivilombudet støttet behovet for et klarere regelverk, men hadde flere innvendinger til forslagene. Vi pekte på at flere av de nye hjemlene for maktbruk, innlåsing og tvang var mer inngripende enn det som gjelder i fengsel, selv om internering ikke er en straff. Ombudet uttrykte særlig bekymring for at forslagene kunne sementere en praksis der utlendingsinternatet fremstår fengselspreget og dermed i strid med menneskerettslige krav til verdig behandling av frihetsberøvede.





Forebyggingsenheten holder forelesning på Kriminalomsorgens høyskole og utdanningssenter (KRUS). Foto: Sivilombudet

Vi anbefalte:

- › At det ikke gis en generell hjemmel for rutinemessig fratakelse av mobiltelefon og elektroniske kommunikasjonsmidler, men at slike inngrep må bygge på individuelle vurderinger.
- › Hjemmelen for rutinemessig innlåsing av interner-te må begrenses og presiseres.
- › Det innføres et absolutt forbud mot bruk av sikkerhetscelle overfor barn, i tråd med FNs barne-konvensjon og internasjonale standarder.
- › Kollektiv utelukkelse fra fellesskap bør ikke tillates, fordi tiltaket er svært inngripende og unødvendig.
- › Reglene om kameraovervåkning må tydelig begrenses til fellesarealer og ikke omfatte de internertes private rom.
- › Alle regler om bruk av makt og restriksjoner må være klart lovfestet, ikke fordelt mellom lov og forskrift.
- › Fortløpende vurderinger av utelukkelse og sikkerhetscelle må dokumenteres minst hver sjettede time.

Sivilombudet understreket at internering av utlendinger er en administrativ frihetsberøvelse, ikke en straff. Tiltakene må innrettes deretter i samsvar

med menneskerettighetene og forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

Formidling av funn fra fengselssektoren

I 2024 publiserte forebyggingsenheten en temarapport om at mindreårige plasseres sammen med voksne i Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling. Sivilombudet mener at praksisen med at barn settes i fengsel sammen med voksne må opphøre. Funnene fra rapporten ble presentert på KROMs årskonferanse.

I tillegg har enheten holdt innlegg om høysikkerhetsfengsler på Eidsivating lagmannsretts internseminar. Enheten har også introdusert forebyggingsmandatet og arbeidsmetoden for det nyetablerte Tilsynsrådet for kriminalomsorgen, og holdt innlegg for Senter for forskning og utdanning i psykisk helsevern (SIFER) om isolasjon og helsetjenester i fengslene.

Vi har hatt dialog og kunnskapsutveksling med organisasjoner som Røde Kors, Gatejuristen, Ung retts-hjelp og Jussbuss sin fengselsgruppe. Vi har holdt forelesninger ved KRUS og gjennomført befarings-turer etter invitasjon hos Nasjonal forsterket felles-skapsavdeling (NFFA) ved Ila fengsels- og forvaringsanstalt.

Formidling av funn fra andre sektorer

I 2025 har enheten fortsatt å dele kunnskap fra tidligere besøk i barnevernsinstitusjoner, psykisk helsevern, sykehjem og boliger for mennesker med utviklingshemning. Selv om det ikke er utarbeidet nye rapporter i disse sektorene i år, har arbeidet bidratt til å opprettholde oppmerksomheten om forholdene for særlig sårbare grupper i institusjoner.

I år har vi blant annet undervist for vernepleierstudenter ved Høgskolen i Østfold, psykologistudenter ved Universitetet i Oslo, LIS-leger ved Sykehuset Østfold og LIS-leger Oslo universitetssykehus. Vi har i tillegg holdt innlegg på Mathilde-dagen arrangert av Forandringsfabrikken og på Lucy Smiths barnevern-tighetsdag.

Slike aktiviteter er viktige for å styrke kunnskapen om forebygging av tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling i ulike sektorer.

Internasjonalt samarbeid

93 stater har ratifisert FNs tilleggsprotokoll mot tortur (OPCAT), og globalt finnes det 78 forebyggingsenheter. Internasjonal erfaringsutveksling og dialog bidrar til gjensidig kompetanseheving og utvikling av arbeidet vårt.

I året som har gått, har vi både tatt initiativ til dialog med andre forebyggingsenheter og blitt kontaktet for å bidra til andres arbeid. Vi hadde et digitalt møte med Australias justisdepartement om organisering og bemanning, strategisk prioritering av besøk, metodiske tilnærminger og oppfølging av tilbakemeldinger fra nasjonale og internasjonale organer. Vi har også hatt et digitalt møte med den polske forebyggingsenheten om vårt arbeid og situasjonen i norske fengsler.

Forebyggingsenheten har vært vertskap for et studiebesøk fra den georgiske forebyggingsenheten, arrangert i samarbeid med Europarådet. Besøket ga rom for erfaringsutveksling om organisering, metode og kommunikasjon i det forebyggende arbeidet. Det ble diskutert felles utfordringer knyttet til helseoppfølging og bruk av sikkerhetsceller, samt utføring av besøk på institusjoner.

I august deltok forebyggingsenheten på det årlige samarbeidsmøtet mellom de nordiske NPM-ene, som i år ble arrangert i Reykjavik. Temaene omfattet blant annet bruk av kjemisk tvang i institusjoner, hvordan NPM-er kan balansere strenge standarder med praktiske anbefalinger, og oppfølging av innsatte med psykiske helsebehov. Det ble også drøftet metodiske og etiske problemstillinger under besøk, som ivaretagelse av anonymitet, hensynet til å ikke påføre skade og hvordan man kan redusere forstyrrelser i institusjonenes daglige rutiner.



Den georgiske og den norske forebyggingsenheten utvekslet erfaringer og kunnskap.
Foto: Sivilombudet



Budsjett og regnskap for forebyggingsenheten

Kategori	Budsjett 2025	Regnskap 2025
Lønn	14 575 000	12 116 229
Driftskostnader forebyggingsenheten	4 560 000	4 512 279
Produksjon og trykk av besøksrapporter, årsmelding og informasjonsmaterieil	280 000	302 955
Innkjøp av eksterne tjenester (inkl. bruk av eksterne eksperter, oversetter- og tolketjenester)	335 000	424 827
Reiser (besøk og møter)	905 000	405 937
Andre driftskostnader	455 000	685 943
Andel av Sivilombudets felleskostnader (inkl. husleie, strøm, IT-tjenester, vakthold, renhold m.m.)	2 585 000	2 692 617
Sum kroner	19 135 000	16 619 508



Telemark fengsel, Skien avdeling. Foto: Sivilombudet



Foto: Mona Ødegård

2 Klagesaker

Alle som mener å ha vært utsatt for urett eller feil fra offentlig forvaltning kan klage til Sivilombudet. Sivilombudet avgjør om det er grunn til å foreta undersøkelser som følge av en klage, hvilke sider av saken som skal undersøkes, og omfanget av undersøkelsene.

Klagesaker

Når kan man klage til Sivilombudet?

Man kan for eksempel klage dersom man mener at et vedtak eller en avgjørelse er feil, eller at en sak har vært behandlet på en uriktig eller uforsvarlig måte av myndighetene. Det er gratis å klage. Saken må være ferdig behandlet i forvaltningen før man klager til Sivilombudet. Unntaket er hvis klagen gjelder lang saksbehandlingstid eller manglende svar. Da kan man klage til Sivilombudet hvis man har purret først.

Hva skjer med klagen?

Sivilombudet går gjennom alle klager for å ta stilling til om de skal undersøkes nærmere. Man har ikke krav på å få klagen sin behandlet, selv om de formelle kravene er oppfylt. Sivilombudet kan foreta undersøkelser, der vi stiller forvaltningsorganene skriftlige spørsmål, eller tar kontakt muntlig. Hvis saken ikke er ferdigbehandlet i forvaltningen, veileder vi klageren videre til riktig instans.

Noen ganger oversender vi klagen til forvaltningen sammen med et brev der vi gir veiledning om hva forvaltningen bør gjøre videre.

Dersom saken gir grunn til det, kan Sivilombudet uttale sin mening om saken og innta standpunkt om

- › at forvaltningen har gjort feil, handlet uforsvarlig eller opptrådt i strid med god forvaltningsskikk
- › at en avgjørelse er ugyldig eller klart urimelig
- › at det foreligger begrunnet tvil om forhold av betydning for saken
- › at det foreligger forhold som kan medføre erstatnings- eller oppreisningsansvar

Sivilombudet kan også gi uttrykk for at feil bør rettes, at saken bør behandles på nytt, eller at det bør ytes erstatning eller oppreisning. Sivilombudet kan ikke selv omgjøre avgjørelser eller pålegge myndighetene å gjøre noe, men i de aller fleste tilfellene retter myndighetene seg etter Sivilombudets uttalelser.

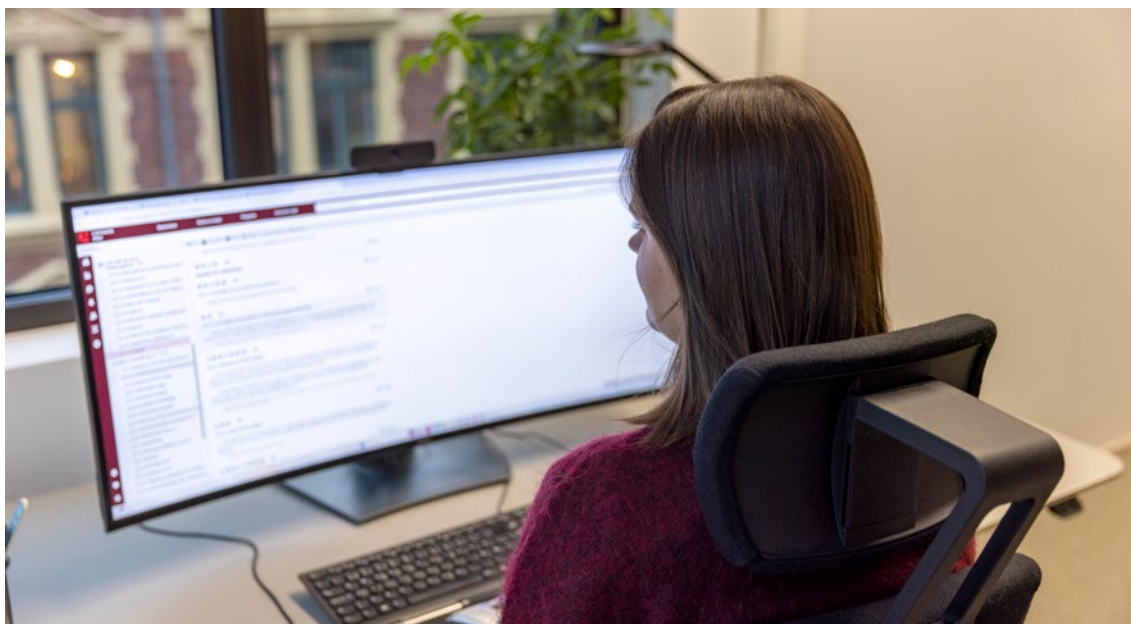


Foto: Hanna Johre.

Nav og veiledningsplikten

Nav forvalter mange av velferdsstatens viktigste ytelser. Regelverket er komplisert, og brukerne er ofte i en sårbar livssituasjon. God veiledning er derfor avgjørende.

I 2025 mottok Sivilombudet igjen et høyt antall klager på Nav. Mange gjaldt mangelfull eller feil veiledning til de som bruker Navs tjenester. Nav har en lovpålagt plikt til å veilede brukerne. Sakene vi undersøkte viser særlig utfordringer på to områder:

1. Individuell veiledning i enkeltsaker

2. Generell veiledning i standardbrev og på nettsider

Mangelfull veiledning kan i ytterste konsekvens føre til feil vedtak og økonomiske tap for brukerne. Dette kan igjen svekke tilliten til Nav.

1. Individuell veiledning i enkeltsaker

Komplekst regelverk og intern organisering gir risiko for feil

Nav forvalter mange ytelser parallelt. Mange brukere kan ha flere saker til behandling samtidig om ulike ytelser. Opplysninger som mottas i en del av Nav, kommer ikke alltid frem til andre deler av Nav som har behov for samme informasjon. Dette kan føre til at veiledning blir feil eller ufullstendig, særlig i saker som berører flere ytelsesområder. Nav forvalter i tillegg et regelverk som er svært stort og til dels uoversiktlig. Mange av ytelsene er også omfattet av EØS-regelverket, som kan gjøre det enda vanskeligere for brukeren å få oversikt over egne rettigheter.

Hva innebærer veiledningsplikten?

Veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 skal bidra til at brukerne settes i stand til å ivareta egne interesser. Det betyr at

- › informasjon Nav gir må være klar, korrekt og tilpasset mottakerens forutsetninger og behov
- › Nav må gi veiledning både på forespørsel og i noen tilfeller av eget tiltak
- › veiledningen må være tilpasset sakens viktighet, og må være relevant og konsistent, også der regelverket er komplekst

2. Generell veiledning i standardbrev og på nettsider

Nav kan oppfylle veiledningsplikten sin gjennom generell informasjon. Standardbrev og nettsider er viktige kilder til informasjon for svært mange brukere. Sakene vi har undersøkt viser at informasjonen ikke alltid er tilstrekkelig klar, oppdatert eller riktig.

Veiledningshefte om veiledningsplikt

Sivilombudet har laget veilederen «Veiledningsplikt – muntlig, skriftlig og digitalt» for både innbyggere og ansatte i offentlig forvaltning.

Individuell veiledning – eksempler

Feil veiledning om barnebidrag – manglende intern informasjonsflyt

Klageren meldte fra om at barnet var plassert utenfor hjemmet, noe som automatisk gir grunnlag for å stanse bidraget. Meldingen ble ikke formidlet videre internt i Nav før senere, og det tok derfor tid før utbetalinger ble stanset. Veiledningen klageren fikk fra Nav var uklar og kunne misforstås. Det var derfor ikke åpenbart at klageren burde ha forstått at hun fikk penger hun ikke hadde krav på, før Nav i et brev tre måneder etter at barnet ble plassert i beredskaps-hjem uttrykkelig varslet henne om dette. (Sak 2025/1874)

Overgang fra dagpenger til foreldrepenger – utydelige råd på tvers av Nav

En dagpengemottaker hadde fått stanset dagpengene fordi hun hadde sendt inn meldkort for sent. Hun søkte om foreldrepenger noen dager senere, og henvendte seg til Nav om problemene med dagpengene. Hun ble da ikke informert om at videre rett til dagpenger var avhengig av at hun søkte om gjenopptak av dagpengene, og at hun burde søke om gjenopptak før hun søkte foreldrepenger. Resultatet ble tapte dagpenger og lavere utbetaling av foreldrepenger. Nav erkjente feil veiledning og brukeren fikk økonomisk kompensasjon. (Sak 2024/6202)

Motstridende råd om dagpenger etter EØS-regler

Brukeren skulle flytte fra Danmark til Norge, og henvendte seg til Nav med spørsmål om sine dagpengerettigheter. I tråd med veiledning fra Nav, søkte hun om dagpenger i Norge etter at hun hadde flyttet hit. Kravet ble avslått. Hun fikk beskjed om at hun skulle ha søkt i Danmark, noe som da var for sent etter at hun hadde flyttet derfra. Feilen førte til at klageren sto uten dagpenger fra begge land. Sivilombudet mente at det kan kreves mer av Nav for å oppfylle veiledningsplikten når reglene er kompliserte og lite tilgjengelige. Nav må likevel gi konsistent og forståelig veiledning. (Sak 2024/5331)

«Brukerne må kunne forvente å få veiledning om helt sentrale krav for en ytelse [...], uavhengig av Navs interne organisering.»

Sivilombudet, sak 2024/6202

Generell veiledning – eksempler

Utydelige standardbrev om alderspensjon

En minstepensjonist fikk i flere år bare 50 prosent pensjonsutbetaling uten å være klar over at han hadde rett til full utbetaling. Når man fyller 67 år, blir gradert uføretrygd automatisk overført til alderspensjon av samme grad. Navs standardbrev, som ble sendt ut til mottakere av gradert uføretrygd, ga inntrykk av at brukeren måtte «søke» om full pensjon, selv om han hadde ubetinget rett til det. (Sak 2025/258)

—
«Formuleringer i brevene [...] om at brukeren må «søke» om endret utbetaling, kan gi inntrykk av at full pensjon ikke er en rettighet, men noe som krever nærmere vurdering.»

Sivilombudet, sak 2025/258

—

Mangelfull informasjon om lovendringer

En bruker søkte om uføretrygd i januar 2021, og fikk avslag fordi hun ikke oppfylte kravet om fem års medlemstid i folketrygden. Kravet hadde økt fra tre til fem år fra 1. januar 2021. Dersom hun hadde søkt før årsskiftet, da kravet var tre års medlemstid, ville hun ha fått innvilget uføretrygd. Hun ble ikke veiledet om lovendringen, eller om at hun burde søke før årsskiftet. Veiledere i Nav kjente ikke godt nok til endringen, og nettsidene var ikke oppdatert med informasjon i god nok tid før lovendringen trådte i kraft. (Sak 2024/5511)

Vekst i klagesaker på helseområdet

Sivilombudet har de siste årene mottatt stadig flere klager på helseområdet. I 2025 var mer enn hver tiende klage vi behandlet en helsesak – og vi kom med et rekordhøyt antall uttalelser på området.

Utviklingen tyder på at flere pasienter og brukere mener at de ikke får de tjenestene, eller den saksbehandling, de har krav på.

Klagene handler om alt fra retten til helse- og omsorgstjenester fra kommunen og til helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten, til spørsmål om tvang, pasientskadeerstatning og innsyn i journal. Vi får også mange klager fra pasienter, brukere og deres nærmeste pårørende som gjelder tilsyn på helsefeltet. Det kan for eksempel være når et familiemedlem er gått bort, og de pårørende ønsker at statsforvalteren skal føre tilsyn med behandlingen som ble gitt av helsepersonellet, sykehuset eller kommunen.

Vi får derimot få klager på bruk av tvang og makt overfor eldre i sykehjem og personer med psykisk utviklingshemming. Det fattes et stort antall vedtak om bruk av tvang, og på flere områder er det grunn til å tro at det utøves tvang uten at det fattes vedtak. Den informasjonen vi har kan tyde på det skjer langt flere feil enn antallet klager tilsier.

- 1. Stor økning i klager om rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen**
- 2. Komplisert regelverk og mangelfull etterprøving hos statsforvalteren**
- 3. Lovendringen om tilsynsanmodninger – svakere rettssikkerhet for pasienter, brukere og pårørende**
- 4. Feil valg av regelverk – klageren kan miste rettigheter**
- 5. Tvangssaker – fortsatt behov for tydeligere begrunnelser**

1. Stor økning i klager om rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen

I 2025 gjaldt en stor del av klagene lang saksbehandlingstid og manglende svar i saker om rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester. Brukere opplever lang saksbehandlingstid og å ikke få svar, både hos kommunen og hos statsforvalteren som klageinstans. Vi har eksempler på saker der klagesaksforberedelsen i kommunen har tatt ni måneder, i ett tilfelle to år.

Når behandlingen av saker om rett til kommunale helse- og omsorgstjenester (rettighetssaker) trekker ut i tid, kan det føre til at personer går lenge uten tjenester de har krav på. Det kan for eksempel være en person som har rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA), men som ikke får tjenestene tilpasset egne behov, så lenge søknaden behandles i kommunen, eller klagen er hos statsforvalteren. Dette innebærer reelle rettstap. Det er også slik at statsforvalteren ofte opphever kommunens vedtak der den finner klagen begrunnet, og ikke selv fatter nytt vedtak. Dette gir nye runder i kommunen og ytterligere forsinkelser for den det gjelder.

Eksempler

Omsorgsstønad – flere år uten endelig avklaring

En kommune brukte ni måneder på å sende en klage videre til statsforvalteren. Statsforvalteren hadde før dette allerede opphevet og sendt kommunens vedtak i samme sak tilbake for ny vurdering én gang. Totalt gikk det over tre år fra klageren første gang påklaget omfanget av omsorgsstønaden til klagen på ny ble oversendt statsforvalteren. Kommunens behandlingstid var klart i strid med forvaltningslovens krav. (Sak 2025/763)

Mangelfull toinstansbehandling

Kommunen reduserte omsorgsstønaden til en kvinne med særlig tyngende omsorgsarbeid. Statsforvalteren vurderte kun om kommunens vedtak var «åpenbart urimelig», og tok ikke stilling til om tilbudet samlet sett var forsvarlig. Sivilombudet konstaterte at dette var mangelfull klagebehandling. (Sak 2024/3854)

2. Komplisert regelverk og mangelfull etterprøving hos statsforvalteren

Statsforvalteren skal etterprøve om kommunens tjenestetilbud er forsvarlig. Vi har også i 2025 sett at denne prøvingsplikten ikke overholdes. I flere saker om avlastning og omsorgsstønad har statsforvalteren kun vurdert om det enkelte vedtaket er «åpenbart urimelig», og ikke om tjenestetilbudet samlet sett er forsvarlig – slik loven krever.

En viktig forklaring er nok at regelverket på helsefeltet er fragmentert og vanskelig å praktisere. Det gjelder ikke bare retten til kommunale tjenester, men for eksempel også saker om tvang. Det finnes rundskriv, tolkningsuttalelser og veiledere som ofte får stor betydning, men som ikke er lett tilgjengelige eller alltid samstemte.

Pasient- og brukerrettighetsloven er vanskelig å forstå både for pasienter, helsepersonell og pårørende. Den gjør det nesten umulig for pasienter og pårørende å få vite hvilke rettigheter de har og hva de kan gjøre.

Det er positivt at det er nedsatt et utvalg som skal utrede en ny pasient- og brukerrettighetslov.

3. Lovendringen om tilsynsanmodninger – svakere rettssikkerhet for pasienter, brukere og pårørende

Fra 1. juli 2022 ble reglene om anmodninger om tilsyn i pasient- og brukerrettighetsloven endret. Lovendringen skulle bidra til et mer effektivt og formåls- tjenlig tilsyn. Statsforvalteren hadde tidligere plikt til å ta stilling til om det var skjedd brudd på helselov- givningen, blant annet helsepersonelloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Statsforvalteren har nå fått langt større mulighet til selv å avgjøre om og

hvordan de skal føre tilsyn. Samtidig sier loven at statsforvalteren har en plikt til å undersøke saker der det kan være fare for pasient- og brukersikkerheten. Vi ser fra klager til oss at det ikke alltid gjøres en vurdering av om statsforvalteren plikter å følge opp anmodningen ved å undersøke forholdet. Veilederen fra Helsetilsynet gjenspeiler heller ikke at statsforvalteren har en slik plikt. Vi har også hatt klager og uttalelser etter lovendringen som viser svært lange saksbehandlingstider. Vi ser altså at lovendringen også ser ut til å ha fått negative konsekvenser.

Det er nå vanskeligere for pasienter, brukere og nær- meste pårørende å få tilsynsmyndighetens vurde- ring av et mulig pliktbrudd i helsetjenesten. Gjennom klagen ser vi at tilsynsmyndighetens praksis avviker fra det pasienter eller pårørende forventer. For eksempel om det foreligger brudd på taushets- plikt ved «snoking» i journal, eller brudd på kravet til faglig forsvarlighet etter et uventet dødsfall. Det er ofte viktig for pårørende å få klarhet i om hendelsen kunne ha vært unngått, og det har betydning for tilliten til helse- og omsorgstjenesten.

4. Feil valg av regelverk – klageren kan miste rettigheter

Vi ser også at klager behandles etter gal bestem- melse. En klage over at det ikke gis nødvendig helse- hjelp behandles som en anmodning om tilsyn, eller saker om tvang etter psykisk helsevernloven blir behandlet som tilsynssaker.

Rettighetsklager behandles på en annen måte enn tilsynssaker. Feil valg av behandlingsmåte kan føre til at klageretten ikke oppfylles. Det kan igjen føre til at man ikke får helse- og omsorgstjenester som man har krav på. Dette er desto viktigere som følge av at statsforvalteren etter lovendringen i 2022 nå står friere i hvordan tilsynsanmodninger skal følges opp.

5. Tvangssaker – fortsatt behov for tydeligere begrunnelser

Sivilombudet har gjennom en årrekke uttalt seg i saker om tvangsmedisinering. Et hovedtema har vært kravet i psykisk helsevernloven om at medisinering med tvang bare kan skje der det er stor sannsynlighet for positiv effekt av behandlingen. Dette innebærer mer enn vanlig sannsynlighetsovervekt, og bevisstheten om dette kravet har økt.

Sivilombudets kritikk er nå ofte rettet mot begrunnelsene. Statsforvalterens vedtak må vise hvordan vilkårene for tvangsmedisinering faktisk er vurdert. Mangelfull begrunnelse gir tvil om vilkårene er oppfylt og om avgjørelsen er tatt på riktig grunnlag. Dette er sentralt fordi disse sakene er svært inn-
gripende.

Eksempler

Rettighetsklage behandlet som tilsynssak

En mor klaget på at sønnen ikke fikk tjenester i tråd med kommunens eget vedtak. Statsforvalteren behandlet saken som en tilsynsanmodning, og ikke som en rettighetsklage. Klageren mistet dermed viktige rettigheter, blant annet krav på full etterprøving av vedtaket. (Sak 2025/1607)

Mangelfull begrunnelse av vilkår for tvangsmedisinering

I et vedtak om tvangsmedisinering viste ikke statsforvalteren hvordan de hadde vurdert kravet om «stor sannsynlighet» for vesentlig positiv effekt av medisineringsen. Uten en presis og forståelig begrunnelse kan verken parten eller Sivilombudet kontrollere at lovens vilkår er tolket og anvendt riktig. (Sak 2025/752)

Behov for endringer i offentleglova?

Teknologiske endringer, nye arbeidsformer og organisering i felles IT-plattformer i forvaltningen har ført til nye problemstillinger hvor offentleglova ikke nødvendigvis har et klart og entydig svar. Sivilombudet ser i tillegg en økning i saker der klageinstansen har utfordringer med å få oversendt saksdokumentene fra førsteinstansen. Dette er spesielt utfordrende i saker hvor klageinstansen ikke har instruksjonsmyndighet, som for eksempel statsforvaltere overfor kommuner.

Innsynsretten er en viktig grunnstein for demokratiet. Retten til innsyn i forvaltningens dokumenter er en helt sentral forutsetning for en åpen og opplyst debatt, og et verktøy for å avdekke kritikkverdige forhold i den offentlige forvaltningen.

Sivilombudet mottar og behandler mange saker om innsyn. Som det eneste overordnede kontrollorganet har Sivilombudet innblikk i behandlingen av innsynskrav i alle deler av den offentlige forvaltningen.

Gjennom behandlingen av enkeltsaker er det synliggjort at forvaltningen og ombudet i enkelte tilfeller er uenige om offentleglovas rekkevidde. Sivilombudet ser spesielt fire områder der det kan være behov for endringer eller presiseringer i regelverket:

1. **Hva skal regnes som et saksdokument?**
2. **Plikten til å oversende saksdokumentene til klageinstansen**
3. **Retten til innsyn i dokumenter der forvaltningen bruker eksterne oppdragstakere**
4. **Retten til innsyn der dokumentene ligger i felles IT-systemer**

Eksemplene er hentet fra saker Sivilombudet har undersøkt over en lengre periode.

Enkelte andre utfordringer påpekt av forvaltningen

Sivilombudet ser at forvaltningen også tar opp andre utfordringer som har utviklet seg etter at loven ble vedtatt i 2006. Det gjelder blant annet håndtering av masseinnsynskrav, økningen i ulike typer dokumenter, for eksempel fra SMS,

Messenger og Snapchat, som skal journalføres og arkiveres og problemstillinger rundt fulltekstpublisering, kunstig intelligens og mulig koblingsfare.

1. Hva skal regnes som et saksdokument?

Offentleglovas dokumentbegrep er teknologinøytralt, noe som åpner opp for vide tolkninger av hva det kan bes om innsyn i. Den teknologiske utviklingen har derfor ført til flere nye problemstillinger som nåværende lovverk ikke gir noe tydelig svar på. Sivilombudet og forvaltningen har ikke alltid vært enige om hvordan slike problemstillinger skal løses i praksis. Sivilombudet oppfordret senest i 2025 Finansdepartementet til, i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet, å vurdere behovet for endringer i offentliglova.

Innsyn i oppføringer i Outlook-kalendere (2018)

Statsministerens kontor avsto en journalists krav om innsyn i statsministerens Outlook-kalender. Statsministerens kontor mente at det er grunn til å stille spørsmål ved om en elektronisk kalender kan anses som et saksdokument omfattet av innsynsretten. Sivilombudet kom til at en lagret kalenderoppføring i Outlook utgjør et «dokument» etter offentliglova. Om det også er et «saksdokument» må vurderes konkret. Statsministerens kontor ga uttrykk for at de ikke var enige i ombudets vurderinger, men at uttalelsen ville bli fulgt inntil en rettslig avklaring var på plass. (Sak 2017/3029)

Innsyn i finansministerens telefonlogg (2022)

Finansdepartementet avsto en journalists krav om innsyn i finansministerens telefonlogger, med den begrunnelse at en telefonlogg ikke er et saksdokument som er omfattet av offentliglova. Sivilombudet kom til at en telefonlogg utgjør et «dokument» etter offentliglova. Om det også er et «saksdokument», må vurderes konkret. Om det i det enkelte tilfelle også er et «saksdokument» må vurderes konkret. Finansdepartementet, i samarbeid med Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet, har i brev til ombudet kommet til at de ikke er enig i ombudets lovforståelse, og at ombudets uttalelse ikke vil bli fulgt. Ombudet har derfor bedt departementene om å fremme forslag for Stortinget om klargjøring i loven. (Sak 2022/1297)

Innsyn i ChatGPT-logger (2025)

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet avsto et innsynskrav fra en journalist om innsyn i ministerens ChatGPT-logger. Departementet mente at en ChatGPT-logg ikke faller inn under offentliglovas saksdokumentbegrep. Departementet mente det er gode grunner for å ikke anse slike logger som omfattet av offentliglova, «inntil lovgiver eventuelt har tatt stilling til at denne type informasjon skal være [...] omfattet av offentlighetslovens innsynregler». Sivilombudet valgte å ikke undersøke denne konkrete saken, men skrev i avslutningsbrevet at det ikke kan utelukkes at logger fra KI-verktøy vil kunne anses som saksdokumenter i noen tilfeller. (Sak 2025/4649)

2. Plikten til å oversende saksdokumentene til klageinstansen

Effektiv prøving av innsynsretten blir hindret når førsteinstansen bruker lang tid eller nekter å sende saksdokumenter til klageinstansen. I de fleste tilfeller trenger klageinstansen tilgang til dokumentene for at saken skal være godt nok opplyst til at de kan ta en avgjørelse. Dermed hindres en reell vurdering av om et avslag på innsyn er riktig. Dagens lovverk har ikke virkemidler som sikrer at saksdokumentene oversendes til klageinstansen. Ombudet har også sett flere eksempler på at førsteinstansen nekter å oversende dokumentene. I praksis hindrer dette en effektiv overprøving av førsteinstansens behandling av saken. Klageadgangen er en sentral rettssikkerhetsgaranti, og Sivilombudet har bedt Justis- og beredskapsdepartementet vurdere behovet for nødvendige endringer i loven.

Innsyn i eiendomsskatteopplysninger i en kommune (2025)

En kommune avslo krav om innsyn i eiendomsskatteopplysninger under henvisning til at opplysningene var underlagt lovbestemt taushetsplikt. Avslaget ble påklaget til Statsforvalteren, men kommunen ville ikke oversende dokumentene det var bedt om innsyn i. Statsforvalteren opphevet kommunens avgjørelse, og viste til at kommunen må gjøre en konkret vurdering av de enkelte opplysningene. Etter dette ble saken sendt frem og tilbake mellom kommunen og Statsforvalteren. Sivilombudet slo fast at kommunen hadde brutt sin plikt til å oversende saksdokumentene til klageinstansen. (Sak 2024/4490)

Innsyn i NRKs reiseregninger (2024)

NRK avslo krav om innsyn i reiseregninger under henvisning til unntaket for dokumenter om redaksjons- og programvirksomheten til NRK. Kultur- og likestillingsdepartementet opprettholdt NRKs avgjørelse, og klagesaken ble avgjort uten at departementet hadde fått oversendt de aktuelle reiseregningene. NRK nektet å oversende dokumentene det var bedt om innsyn i, både til klageinstansen og til Sivilombudet, og begrunnet det med redaksjonell uavhengighet og kildevernet. Ombudet påpekte at det klare utgangspunktet er at klageinstansen skal ha tilgang til samtlige dokumenter i saken. Videre uttalte ombudet at det først og fremst må være opp til forskriftsgiveren, eventuelt lovgiveren, å vurdere klageordningen i offentliglova opp mot hensynene som NRK vektla. Departementet ble bedt om å vurdere om det er behov for endringer i loven eller forskriften. (Sak 2024/256)

Effektiv prøving av innsynsklager (2025)

På bakgrunn av flere klager fra en journalist undersøkte Sivilombudet saksbehandlingstiden generelt i klagesaker der Kultur- og likestillingsdepartementet hadde opphevet NRKs avgjørelser og sendt dem tilbake for ny behandling. Sivilombudet kom til at departementets saksbehandlingstid i tre saker hadde vært for lang og i strid med lovens krav. Departementet fulgte ikke opp NRK i tilstrekkelig grad. Slik ombudet så det, var hovedgrunnen til at sakene hadde trukket ut i tid, at departementet som klageinstans ikke hadde fått sett dokumentene som innsynskravene omhandlet. Sivilombudet har oppfordret Kultur- og likestillingsdepartementet til i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet, å vurdere behovet for endringer i offentliglova og offentligforskrifta. (Sak 2025/5689)

3. Retten til innsyn i dokumenter der forvaltningen bruker eksterne oppdragstakere

I flere tilfeller der forvaltningsorganer innhenter ekstern kompetanse for rådgivning, bistand til saksbehandling eller andre oppgaver, ser ombudet at det kan oppstå spørsmål om hvilken betydning dette har, blant annet for forvaltningens plikt til å arkivere og journalføre saksdokumenter. Dette har også betydning for allmennhetens innsynsrett.

E-post sendt fra en advokat på vegne av kommunen (2025)

I forbindelse med håndteringen av en personalsak engasjerte en kommune KS Advokatene for å bistå med rådgivning. Advokaten derfra stod for dialogen med den ansattes advokat, på vegne av kommunen. En journalist ba blant annet om innsyn i en e-post, men kommunen avsto innsynskravet og viste til at kommunen ikke hadde dokumentet. Sivilombudet mente at dokumenter som var opprettet, sendt og mottatt som en del av behandlingen av personalsaken, var kommunens saksdokumenter, selv om de var opprettet og sendt av en ekstern oppdragstaker. Ombudet ba kommunen om å innhente det aktuelle dokumentet for å vurdere innsynskravet på nytt. (Sak 2024/3633)

4. Retten til innsyn der dokumentene ligger i felles IT-systemer

Forvaltningen benytter i mange tilfeller felles IT-systemer. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring har for eksempel lønssystemer for statlige virksomheter og Domstolsadministrasjonen drifter saksbehandlingssystemet LOVISA for domstolene. Dette er bare to av mange eksempler. Det oppstår nye spørsmål om hvem som egentlig er rette instans til å behandle innsynskrav når ett organ administrerer et IT-system, mens flere andre forvaltningsorganer sender og bruker data i samme system.

Innsyn i aksjonærregisteroppgaver (2014)

En journalist fikk avslag på sitt krav om innsyn i aksjonærregisteroppgaver for et selskap. Finansdepartementet viste til at Altinn var en ekstern database (frem til 31. desember 2019 var det Brønnøysundregistrene som forvaltet Altinn). Sivilombudet kom i saken til at Skatteetatens tjenesteeierarkiv i Altinn måtte anses å være en del av Skatteetatens egne databaser i relasjon til innsynskrav etter offentleglova. Ombudet viste blant annet til at aksjonærregisteroppgaven var et av Skatteetatens egne skjemaer, at brukerne fyller ut og sender inn skjemaet til Skatteetaten, men via Altinn. Etter ombudets syn ville det være i strid med offentleglovas intensjon om å sikre en åpen og gjennomiktig forvaltning, dersom det skal være mulig å omgå retten til å få vurdert innsynskrav hos et forvaltningsorgan, ved at organet setter ut innsamling og lagring av dokumentene organet benytter i sin saksbehandling til en ekstern tjenesteleverandør. (Sak 2014/1596)

Innsyn i a-meldinger (2025)

En journalist hadde bedt om innsyn i a-meldinger som NRK har sendt inn til a-ordningen. A-ordningen forvaltes av Skatteetaten og legger til rette for at arbeidsgivere kan melde inn blant annet opplysninger om arbeidstakeres inntekts- og arbeidsforhold, skattetrekk og utleggstrekk. Skattedirektoratet mente at opplysningene var underlagt taushetsplikt etter a-opplysningsloven § 7. Sivilombudet kom til at a-opplysningsloven § 7 må suppleres med en begrensning i taushetsplikten når ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold. Ombudet kom også til at det er begrunnet tvil knyttet til om alle opplysningene i a-meldingene er underlagt taushetsplikt. I etterkant av ombudets uttalelse, som var rettet mot Skattedirektoratet, skrev Finansdepartementet til ombudet. Departementet viste blant annet til at taushetspliktreglene er ulike for forvaltningsorganene som har tilgang til opplysningene sendt inn via a-ordningen. Etter departementets syn skal innsynskrav knyttet til opplysninger som innhentes gjennom a-ordningen, rettes til det aktuelle organet som har tilgang til opplysningene etter a-opplysningsloven. A-ordningen er opprettet av praktiske hensyn for å ta imot, fordele og sende opplysningene videre. Tjenesten skal ikke ha oppgaver eller behandle opplysninger utover dette. (Sak 2024/6021)

Saker fra 2025

2025/4117

Foreldelse av krav om tilbakebetaling av for mye innbetalt gebyr

En innbygger oppdaget i mai 2025 at han hadde betalt dobbelt renovasjonsgebyr siden 2010. Søndre Helgeland Miljøverk tilbakebetalte krav for de siste tre årene, men avviste resten fordi kravene var foreldet. Klagenemnda stadfestet vedtaket. Sivilombudet mente det var tvil om klagenemnda hadde tatt et riktig rettslig utgangspunkt og om den hadde vurdert klagerens anførsler, og ba klagenemnda behandle klagen på nytt.

2024/5133

Tvangsoverføring av innsatt i fengsel

En innsatt ble tvangsoverført til et fengsel med høyere sikkerhetsnivå på grunn av helsetilstanden, med hjemmel i straffegjennomføringsloven. Sivilombudet mente at lovbestemmelsen ikke ga grunnlag for overføringen, fordi helsetilstanden ikke påvirket fengselets «ro, orden og sikkerhet». Ombudet fant også at klagerens argumenter og hensynet til barnets beste ikke var tilstrekkelig vurdert. Vedtaket om overføring til et annet fengsel innebar lengre reisevei for den innsattes datter. Sivilombudet ba Kriminalomsorgen region nord om å behandle saken på nytt.

2024/6209

Opplæring i samisk

Ein samisk elev fekk ikkje det talet undervisningstimar i samisk som eleven hadde krav på. I den aktuelle saka braut kommunen gratisprinsippet då dei rekna deltakinga på ein språkleir som ein del av den obligatoriske samiskundervisninga, men utan at dei betalte for reisa dit. Sivilombudet ba kommunen om å sjå på saka på nytt.

2024/1708

Hytteutbygging i Sørskogen ved Nevlunghavn

Larvik kommune vedtok en reguleringsplan for oppføring av seks hytter i et område med truede arter og sårbare naturtyper. Statsforvalteren i Vestfold og Telemark stadfestet kommunens vedtak i klageomgangen. Sivilombudet konkluderte med at Statsforvalteren ikke i tilstrekkelig grad hadde vurdert om kommunen hadde fulgt kravene til utredning og begrunnelse etter naturmangfoldloven og forvaltningsloven. Sivilombudet ba Statsforvalteren om å behandle saken på nytt. Statsforvalteren omgjorde vedtaket sitt og opphevet kommunens planvedtak.

Tall og fakta

Klagesaker – utvikling og resultater

I dette kapittelet presenteres en oversikt over sakstilfanget i 2025, hvordan klagesakene er behandlet, fordelingen av saker på forvaltningsorganer og geografisk fordeling.

Nye saker

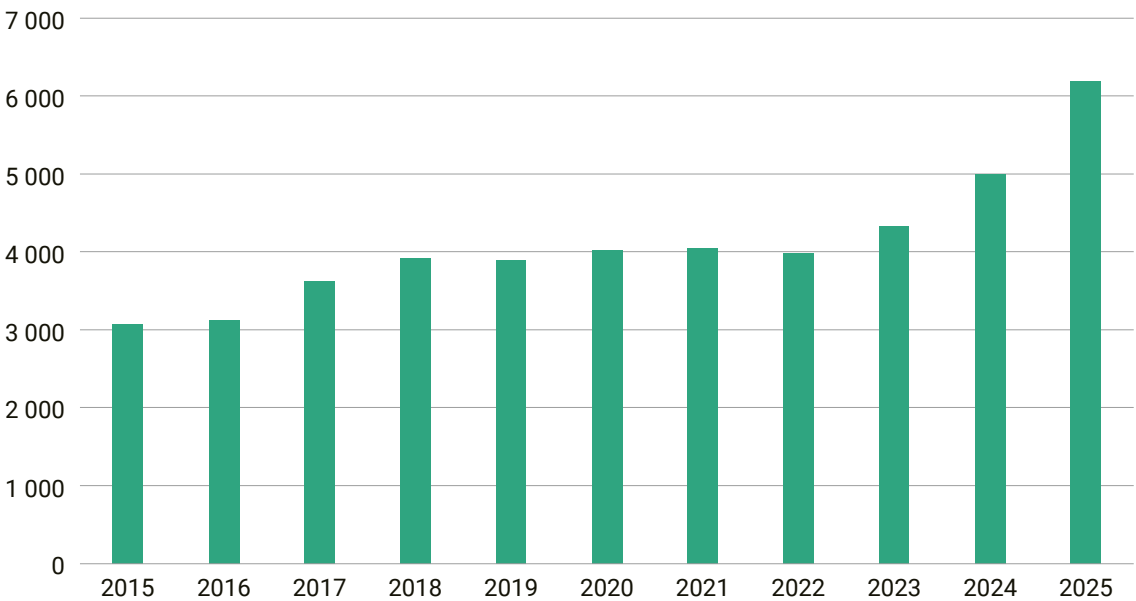
Antallet innkomne henvendelser til Sivilombudet har tidligere ligget stabilt på rundt 4000, men har de to siste årene vokst kraftig, med omtrent 5000 henvendelser i 2024, og nesten 6200 i 2025.

› Nye saker 2023–2025

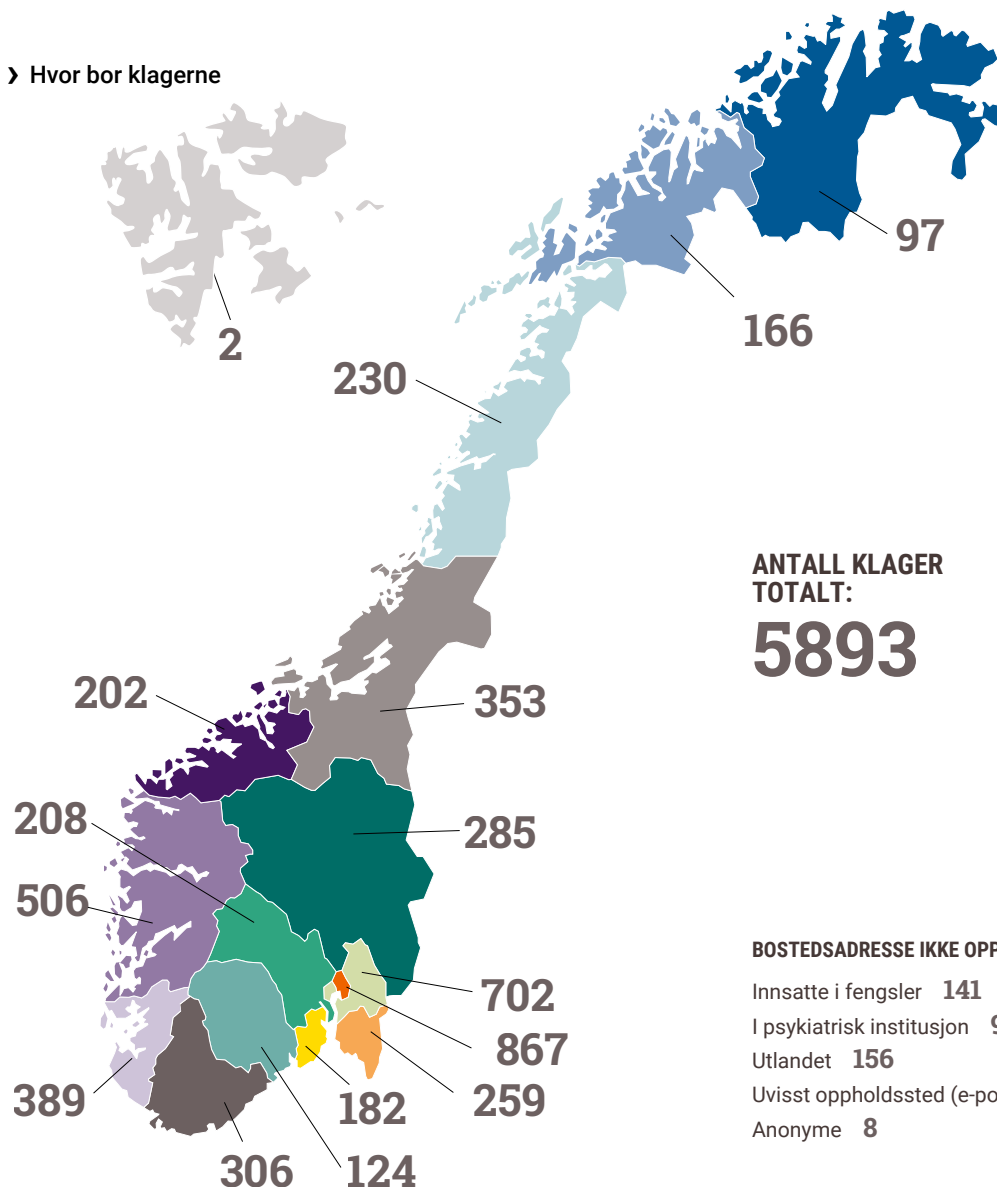
	2023	2024	2025
Innkomne klager og forespørsler	4132	4771	5893
Saker tatt opp av eget tiltak	16	14	25
Andre henvendelser*	190	213	272
I alt	4338	4998	6190

* Brev mottatt til orientering

› Utvikling i totalt antall henvendelser 2015–2025



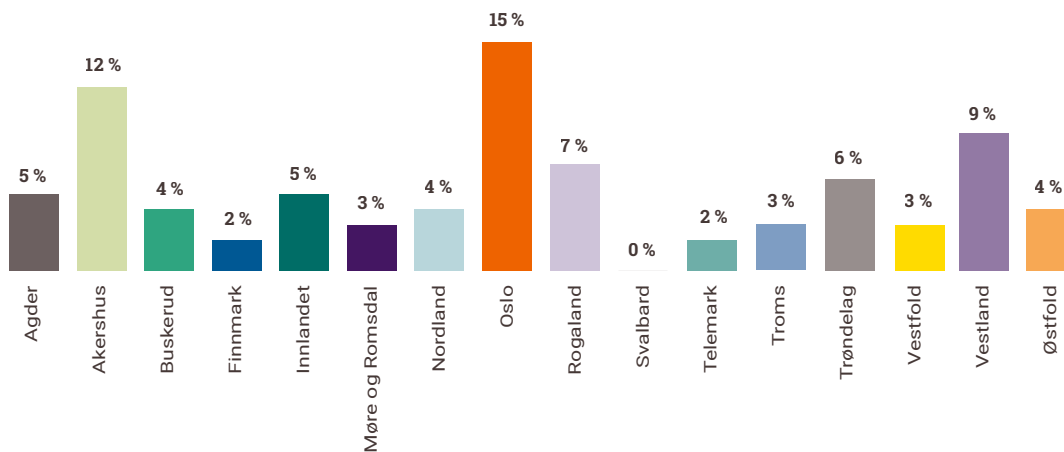
› Hvor bor klagerne



BOSTEDSADRESSE IKKE OPPGITT:

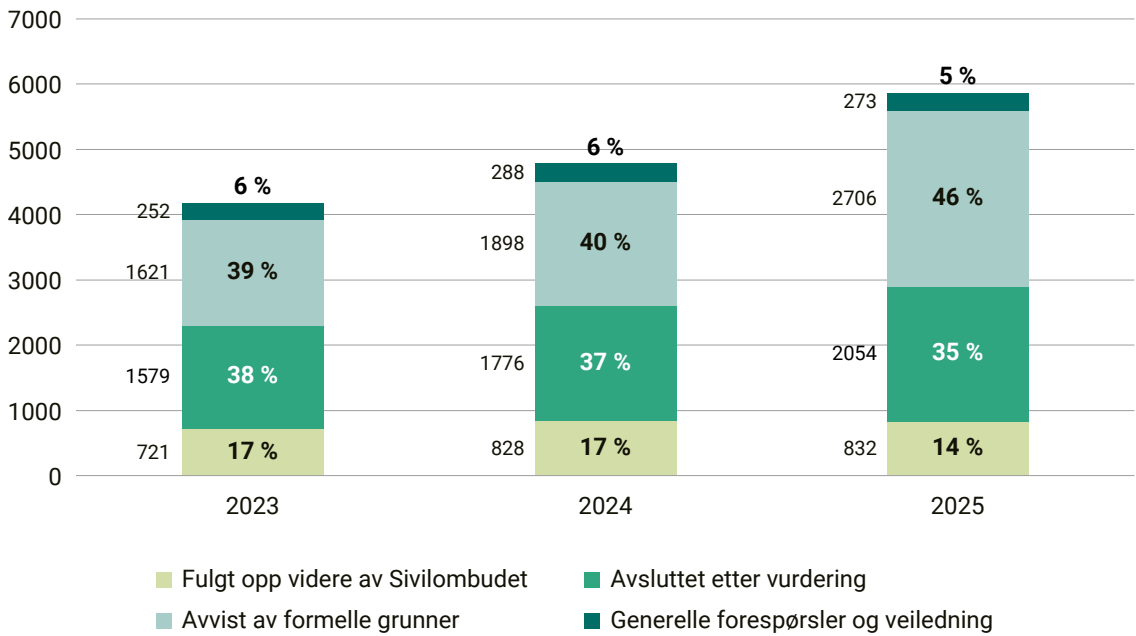
Innsatte i fengsler 141
 I psykiatrisk institusjon 9
 Utlandet 156
 Uvisst oppholdssted (e-post) 701
 Anonyme 8

Antall saker

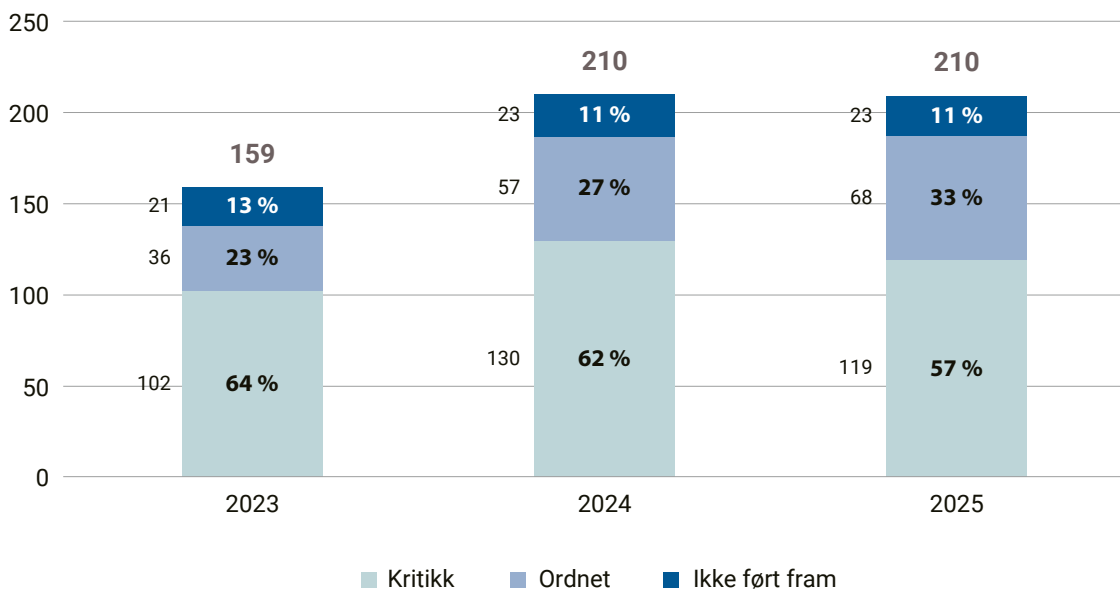


Hvordan gikk det med klagen?

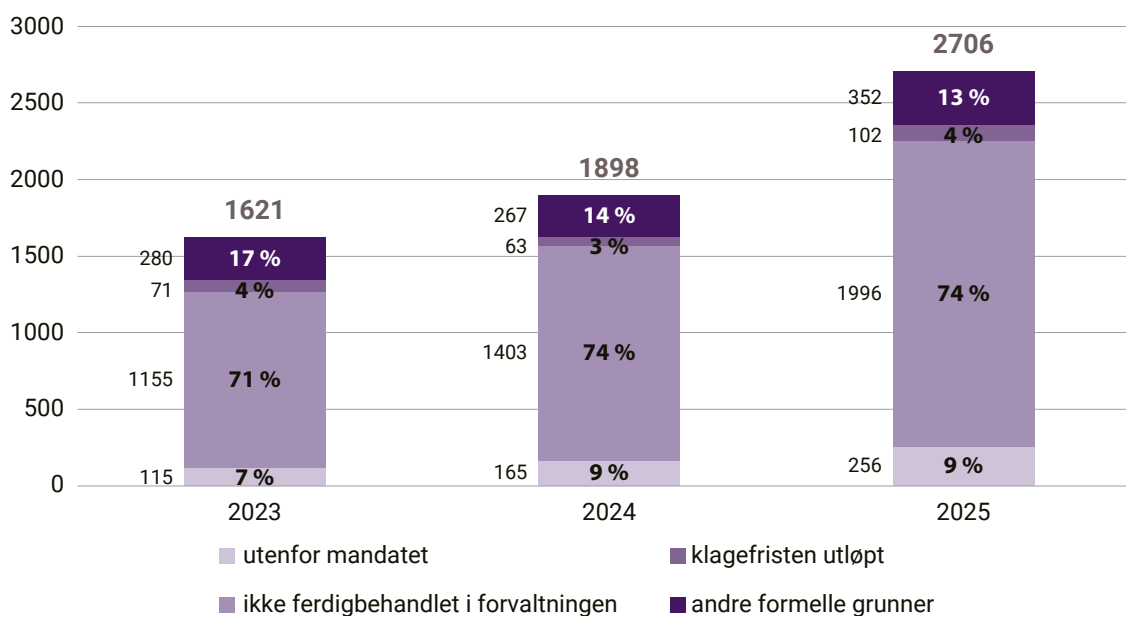
	2023	2024	2025	endring fra 2023
Fulgt opp videre av Sivilombudet	721	828	832	15%
› skriftlig undersøkt	159	210	210	32%
› telefonundersøkelser	562	463	358	-36%
› overført til eget tiltak-sak	-	49	94	-
› forvaltningen bedt om å vurdere på nytt	-	106	170	-
Avsluttet etter vurdering (ingen videre oppfølging)	1579	1776	2054	30%
› prioriteringshensyn eller uegnet for Sivilombudets behandling	642	990	1092	70%
› forvaltningen gjorde ikke feil eller feilen fikk ikke betydning for klageren	937	786	962	3%
Avvist av formelle grunner (klagen kan ikke behandles)	1621	1898	2706	67%
› utenfor mandatet	115	165	256	123%
› ikke ferdigbehandlet i forvaltningen	1155	1403	1996	73%
› klagefristen utløpt	71	63	102	44%
› andre formelle grunner	280	267	352	26%
Generelle forespørsler og veiledning	252	288	273	8%



› Resultat av skriftlige undersøkelser



› Avvist av formelle grunner



Utvalgte saksområder 2025 – avsluttede klagesaker

Saksområde	2024	2025	% endring	Kritikk 2025
Lang saksbehandlingstid/ manglende svar*	1470	1758	20 %	39
Trygd, sosialhjelp og barnebidrag	668	985	47 %	18
Helse- og omsorgstjenester	556	711	28 %	20
Plan og bygg	577	540	-6 %	8
Utlendingssaker, asyl, visum, opphold- og arbeidstillatelser, familieinnvandring osv.	390	480	23 %	6
Ansettelsessaker og arbeids- og tjenesteforhold – herunder yringsfrihet	408	405	-1 %	9
Offentlighet og innsyn	398	352	-12 %	22
Politi- og påtalemyndighet	224	327	46 %	0
Utdanning	262	294	12 %	6
Kriminalomsorg	147	177	20 %	2

*Dette er en saksgruppe som inngår i øvrige kategorier



Foto: Hanna Johre.

Avsluttede saker etter forvaltningsorgan 2025

En fullstendig liste finne på våre nettsider.

	Antall klager i 2024, totalt*	Antall klager i 2025	Kritikk i 2025
Statsministerens kontor	6	5	0
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	16	11	1
Arbeids- og velferdsetaten (Nav)	538	867	20
Andre underliggende organer	17	12	0
Barne- og familiedepartementet	8	12	2
Andre underliggende organer	23	29	0
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet	4	13	0
Datatilsynet	17	17	1
Personvernemnda	4	9	1
Andre underliggende organer	8	13	0
Energidepartementet	20	12	0
Andre underliggende organer	7	4	0
Finansdepartementet	7	23	1
Skatteetaten	125	180	6
Tolletaten	8	16	1
Andre underliggende organer	76	76	0
Forsvarsdepartementet	10	11	1
Forsvaret	41	52	6
Andre underliggende organer	2	1	0
Helse- og omsorgsdepartementet	23	19	1
Helseklage (Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten)	58	70	1
Kontrollkomisjonene	5	6	2
Andre underliggende organer	156	168	0
Justis- og beredskapsdepartementet	39	23	0
Domstolene, Domstoladministrasjonen, Disiplinærnemnden for advokater	43	73	1
Kriminalomsorgen	140	167	2
Namsmenn	33	45	1
Statens sivilrettsforvaltning	43	42	1
Utlendingsdirektoratet	268	266	2
Utlendingsnemnda	69	104	3
Andre underliggende organer	407	468	0

	<i>Antall klager i 2024, totalt*</i>	Antall klager i 2025	Kritikk i 2025
Klima- og miljødepartementet	7	15	0
Andre underliggende organer	9	6	0
Kommunal- og distriktsdepartementet	28	18	1
Andre underliggende organer	24	30	0
Kultur- og likestillingsdepartementet	12	15	2
Diskrimineringsnemnda	16	27	1
Andre underliggende organer	9	15	0
Kunnskapsdepartementet	14	18	0
Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen)	27	47	1
Andre underliggende organer	76	108	0
Landbruks- og matdepartementet	11	11	2
Andre underliggende organer	40	22	0
Nærings- og fiskeridepartementet	16	15	2
Fiskeridirektoratet	5	8	1
Andre underliggende organer	17	14	0
Samferdselsdepartementet	13	7	2
Statens vegvesen	28	41	2
Andre underliggende organer	26	16	0
Utenriksdepartementet	10	17	0
Andre underliggende organer	7	7	0
Statsforvaltere	879	1062	32
Fylkeskommunal forvaltning	74	76	1
Kommunal forvaltning	982	1101	19
Andre	310	340	0

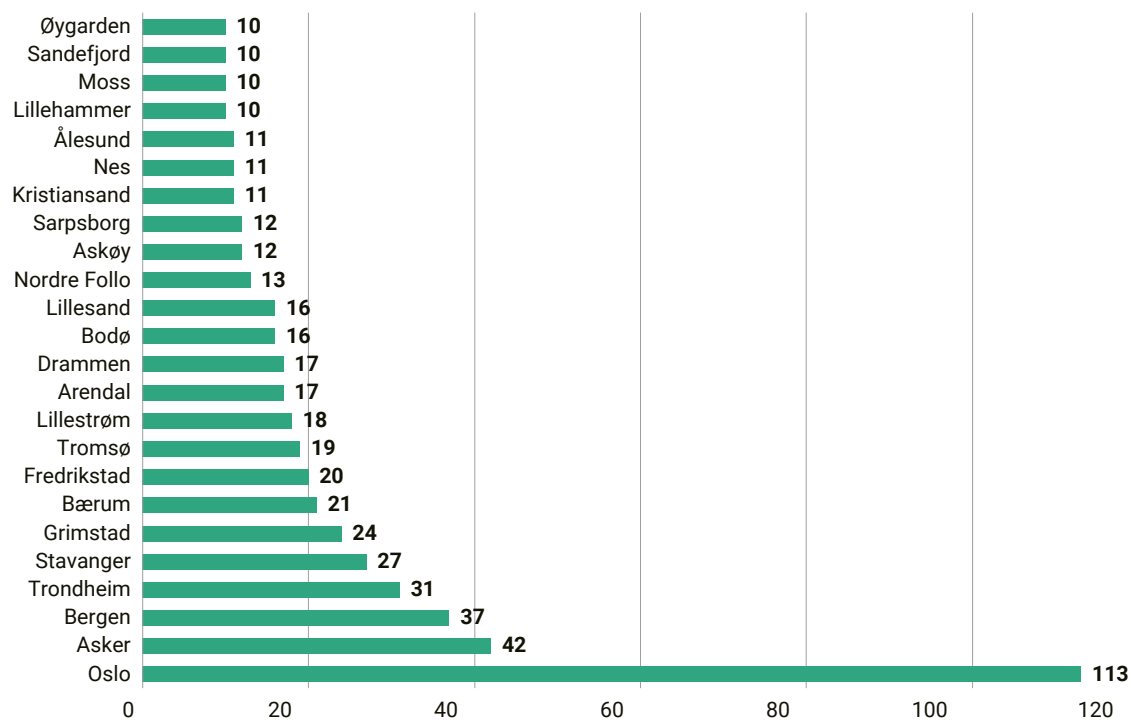
* Viser kun de forvaltningsorganene som ble påklagd i 2025

Avsluttede klagesaker etter statsforvaltere 2025

	Antall klager i 2024	Antall klager i 2025	Kritikk i 2025
Alle statsforvaltere	879	1062	32
Statsforvaltaren i Møre og Romsdal	47	50	3
Statsforvaltaren i Rogaland	92	111	3
Statsforvaltaren i Vestland	120	135	3
Statsforvalteren i Agder	70	73	1
Statsforvalteren i Innlandet	58	65	3
Statsforvalteren i Nordland	40	61	2
Statsforvalteren i Troms og Finnmark	52	64	2
Statsforvalteren i Trøndelag	45	78	1
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark	57	80	4
Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus	295	344	10
Statsforvaltere – ikke spesifisert	3	2	0

Kommuner

I 2025 har Sivilombudet behandlet klager som gjelder 235 av totalt 357 kommuner. 122 kommuner har vi ikke hatt klager på.



Saksbehandlingen hos Sivilombudet

› Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i antall arbeidsdager

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Formelle avvisninger og andre henvendelser	9	10	11	9	8	9
Saker avsluttet uten å ha vært tatt opp med forvaltningen skriftlig	26	22	21	19	19	20
Saker avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen skriftlig	131	121	126	101	93	93

› Avsluttede og uavsluttede saker

	2023	2024	2025
Klager avsluttet i løpet av året	4173	4790	5865
Andre henvendelser avsluttet i løpet av året	188	211	282
Uavsluttede saker ved utgangen av året	267	225	268



2025/2104

Kritikk av saksbehandling i Trondheim kommune

En beboer ble utestengt fra et midlertidig botilbud i Trondheim kommune. Sivilombudet konkluderte med at kommunen ikke fulgte kravene til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk. Beboeren var uenig i grunnlaget for utestengelsen, men fikk ikke anledning til å uttale seg om saken. Etter Sivilombudets syn skulle beboeren fått uttale seg om hva som hadde skjedd, før det ble besluttet å utestenge ham over lengre tid.

2025/3919

Tolletaten tok beslag i for mye legemidler

En reisende ble stoppet i en rutinekontroll på flyplassen og fikk beslaglagt reseptbelagte legemidler. Klageren fikk ikke god nok informasjon om hvordan han eventuelt kunne klage. Det ble også tatt beslag i en for stor mengde legemidler, og feilen ble først oppdaget etter gjentatte purringer fra klageren. Sivilombudet mente Tolletaten brøt veiledningsplikten. Dagens praksis med muntlig orientering på stedet er ikke tilstrekkelig, og ombudet ba Tolletaten utarbeide standardskriv som utleveres ved tilbakehold og beslag.

2025/5179

Tiåring mistet skoleplassen

En kommune endret skolekretsene sine og flyttet elever fra flere skoler over til en ny skole. Fra den ene skolen flyttet de en ti år gammel gutt, som eneste gutt i sin klasse. Kommunen og Statsforvalteren avslo foreldrenes søknad om å få fortsette ved den gamle skolen. Sivilombudet mente at hensynet til barnets beste veide tyngre enn kommunens ønske om å holde av skoleplasser for nye elever. Statsforvalteren behandlet saken på nytt, og innvilget skolebytte. Han fikk dermed fortsette på sin gamle skole likevel.

2024/5454

Læreres ytringsfrihet

En lærer fikk et varsel etter å ha brukt et flagg i undervisningen for å uttrykke politiske synspunkter. Sivilombudet kritiserte fylkesklagenemnda for ikke å ha tatt stilling til klagerens anførsler og for at klageren ikke fikk tilstrekkelig mulighet til å komme med merknader. Sivilombudet påpekte at utgangspunktet er at lærere har adgang til å komme med politiske ytringer. Måten de politiske synspunkter kommer til uttrykk på, må ivareta et godt ytringsklima for elevene.

2025/3878

Grunnstønad ved varig tvangslidelse

En klager søkte Nav om grunnstønad da en varig tvangslidelse førte til blant annet hyppig og ødeleggende klesvask. Nav avsto søknaden, og Trygderetten opprettholdt avslaget og viste til tidligere trygderettspraksis. Ekstraavgifter til klesslitasje som skyldes varig tvangslidelse kan være nødvendige på samme måte som ved andre diagnoser som kan forårsake et ødeleggende handlingsmønster, mente Sivilombudet. Ombudet vurderte også praksisen i lys av likebehandlingsprinsippet. Klageren har blitt innvilget grunnstønad og Arbeids- og velferdsdirektoratet har besluttet å endre praksis.

2025/949 og 2025/2187

Lang saksbehandlingstid i innsynssaker

I 2025 har Sivilombudet undersøkt saksbehandlingstiden hos Statsforvalteren i Møre og Romsdal i saker om innsyn etter offentleglova. Undersøkelsen viste at saksbehandlingstiden i klagesaker var for lang og ikke i tråd med kravet til at klager skal avgjøres «utan ugrunna opphald». Sivilombudet har også undersøkt saksbehandlingstiden for innsynskrav og innsynsklager hos Grimstad kommune. Undersøkelsen avdekket at kommunen ikke hadde oversikt over behandlingstiden for innsynsklager. I tråd med ombudets anbefaling har kommunen nå utarbeidet skriftlige rutiner for behandling av innsynskrav og innsynsklager.

2025/2442

Innsyn i dokumenter om nye dører i Bergen rådhus

En journalist i Bergens Tidende ba Bergen kommune om innsyn i dokumenter som gjaldt beslutningen om å investere i nye dører i Bergen rådhus. Bergen kommune avsto innsynskravet fordi dokumentene var organinterne, og Statsforvalteren i Vestland opprettholdt avslaget. Sivilombudet kom til at Statsforvalteren ikke hadde foretatt en reell og selvstendig prøving av saken, og at merinnsynsvurderingen var mangelfull og basert på feil lovforståelse. Statsforvalteren i Vestland vurderte saken på nytt, og ga fullt innsyn i de aktuelle e-postene.

Utviklingstrekk i klagesaksbehandlingen

Stor økning i antall klager

Antallet nye saker hos Sivilombudet i 2025 var 6190. Det utgjør en økning på godt over 20 % fra 2024 og hele 42,6 % siden 2023.

Hvert år får vi flest klager innenfor disse områdene

- › trygd, sosialhjelp og barnebidrag
- › helse- og omsorgstjenester
- › arbeidsliv
- › plan og bygg

Innbyggerne klager mest på kommuner, statsforvaltere, Nav, utlendingsmyndighetene og politi- og påtalemyndighet.

Den store økningen i klager kan ha flere årsaker. I 2025 varslet vi Stortinget om lange saksbehandlingstider og manglende svar fra forvaltningen, og denne situasjonen i forvaltningen fører også til at flere innbyggere klager til Sivilombudet. Et annet mulig bidrag til den seneste økningen, kan være tilgang til kunstig intelligens (KI). Det kan gjøre klagemulighetene lettere tilgjengelig for flere.

Det ser ut til at en voksende andel klager blir utført ved hjelp av KI-tjenester. I noen tilfeller kan dette ha vært til god hjelp for klagerne. Men vi erfarer også at det kan føre til svært lange henvendelser som viser til lovverk eller avgjørelser som ikke eksisterer. Dette skaper merarbeid.

Vår behandling av klagene

Ifølge sivilombudsloven avgjør Sivilombudet om det er grunn til å foreta undersøkelser som følge av en klage, hvilke sider av saken som skal undersøkes, og omfanget av undersøkelsene.

Saker som vi følger opp videre

Vi følger opp sakene på forskjellige måter. Se tabellen på side 56 («Hvordan gikk det med klagene?»).

Noen løser vi ved at vi ringer forvaltningen, som så rydder opp i saken selv. Det gjelder ofte saker der forvaltningen ikke har svart klageren. Hvis saken ikke egner seg for å kunne løses på den måten, tar vi opp saken med forvaltningen i en skriftlig undersøkelse.

I de sakene som blir tatt opp til skriftlig undersøkelse gir Sivilombudet, hvis det er grunn til det, uttrykk for sin mening om saken i form av en uttalelse. Sivilombudet kan peke på at det er begått feil og be om at feilen blir rettet, eller gjøre forvaltningen oppmerksom på mangler ved lover og regler og hvordan disse praktiseres.

I 2025 endte rundt 90% av de skriftlige undersøkelsene enten med kritikk fra Sivilombudet (57 %) eller ved at saken ordnet seg uten at det ble nødvendig for ombudet å uttale seg.

Saker som blir avsluttet etter vurdering

Ofte avslutter vi saker etter en rettslig gjennomgang av sakens dokumenter. Årsakene kan være at forvaltningen ikke har gjort feil, at det er lite sannsynlig at videre undersøkelser vil kunne føre til et endret resultat for klageren, eller at vi vurderer at saken ikke bør prioriteres.

Vi ser også at mange saker ikke egner seg for behandling hos oss. Det kan være fordi klagen gjelder uenighet om hva som faktisk har skjedd, eller at saken krever medisinskfaglige eller tekniske vurderinger. I alle disse tilfellene avslutter vi saken. Et stort antall saker ble avsluttet også i 2025 ut fra vurderingene nevnt over.

Saker som blir avvist av formelle grunner

Mange klager fyller ikke sivilombudslovens vilkår. Det kan være at klagen ikke er ferdigbehandlet i forvaltningen, at klagefristen er utløpt, eller at saken er utenfor Sivilombudets arbeidsområde, for eksempel

om den er avgjort i en domstol. 2706 klager ble avvist av formelle grunner i 2025, en stor økning fra 2024, da tallet var 1898.

Sivilombudet kan etter loven ikke behandle saker som ikke er ferdigbehandlet i forvaltningen først. Vi veileder derfor en stor andel klagere videre i forvaltningssystemet. Det har vi gjort i 1996 saker i 2025, opp fra 1403 saker i 2024, en vekst på litt over 42 %. Dette er en større økning enn det som tilsvarer økningen i antall klager totalt.

Hvordan håndterer vi den økte klagemengden?

Den store økningen i saker får konsekvenser for måten vi arbeider på. Sivilombudets oppgave er å hindre urett, og vi prioriterer saker som har stor betydning for den enkelte eller samfunnet, for eksempel saker som tyder på systemsvikt.

Når det totale klageantallet øker, går også antallet saker vi avslutter etter en vurdering eller avviser opp, fordi en stor andel klager ikke fyller sivilombudslovens vilkår. Vi ønsker å minimere tiden vi bruker på disse sakene, slik at vi kan bruke ressursene våre der vi hindrer mest urett.

Vi har i 2025 iverksatt flere tiltak for å gi bedre veiledning om hva slags klager vi kan behandle. Vi har blant annet forbedret informasjonen på våre nettsider, klageskjemaet og i brev. En eventuell effekt av dette arbeidet vil vi først se i 2026.

Vi ser også på hvordan vi kan treffe bedre på utvelgelse av saker og gi kortere og mer standardiserte begrunnelser. I forbindelse med dette arbeidet har vi utvekslet erfaringer med sivilombudene i Sverige og Danmark, som også har sett en stor økning i antall saker i sine land.

Klagetallutviklingen – saksmengde og områder

Områder med stor økning i antall klager

Trygd og bidrag

Antallet klager har økt med 47 % siden 2024. Økningen fra 2020 er på 76 %. Vi ser en klar økning i klager på lang saksbehandlingstid (økning på 76 %), sykepenger (økning på 82 %) og sosialstønad (økning på 83 %). Også for uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og dagpenger ved arbeidsløshet er det en klar økning. At klager på ytelser til livsopphold øker, kan ha sammenheng med at flere opplever vanskeligere personlig økonomi i tider med høy prisvekst. Mange av klagen vi får på dette området, er riktignok ikke klare for behandling hos oss når de kommer inn. Klageretten i forvaltningen er ikke benyttet, og klagen blir dermed ikke behandlet av Sivilombudet i denne omgang.

Politi og påtalemyndighet

Antallet klager har økt med 46 % fra 2024 til 2025, men ingen av disse førte til kritikk i 2025. Mange av disse sakene gjelder klager på politi- og påtalemessige avgjørelser, for eksempel henleggelses i straffesaker. Disse er Sivilombudet normalt forsiktig med å overprøve.

Helse- og omsorgstjenester

Antallet klager har økt med 28 % fra året før. Dette er et saksområde hvor vi også i 2024 og 2023 opplevde en markant økning i antall saker. Det er en stor økning i klagesaker om rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen. Eksempler er saker om avlastning, brukerstyrt personlig assistanse, omsorgsstønad, personlig assistanse, støttekontakt og sykehjem. I 2025 kritiserte Sivilombudet myndighetene i 20 saker som gjaldt helse- og omsorgstjenester.

Utlendingssaker

Antallet klager har økt med 23 % fra 2024. Vi har sett en sterk vekst de siste årene på dette området – antallet klager har økt med 106 % siden 2020. Vi ser en betydelig økning i klager som gjelder integrering (opphold på mottak, stønad med videre). Det er også en betydelig økning i antallet klager på utvisning- og bortvisningssaker. Ser man det over lengre tid, er det også en betydelig økning i antallet klager i saker om beskyttelse (asyl).

Barnevern

Antallet klager har økt med 90 % fra 2024. Det er særlig en økning i saker som gjelder klager på kommunale barneverntjenester og klager som springer av konkrete tvister om omsorgsovertakelse. Her har det vært en vekst i klager på tilsynssaker, som er mer enn tredoblet.

Fortsatt økning i klager på lang saksbehandlingstid

Sivilombudet får hvert år mange klager på lang saksbehandlingstid og manglende svar fra forvaltningen. Disse klagene fordeler seg innenfor alle de ulike saksområdene i forvaltningen.

Omtrent 30 prosent av alle klagene vi får, dreier seg om lang saksbehandlingstid og manglende svar, og antallet øker hvert år. I 2025 mottok vi 1757 slike klager, en vekst på 20 % fra 2024. Vi får inn så

mange klagesaker på lang behandlingstid i forvaltningen at vi ikke kan undersøke alle enkeltsakene hvor det kunne vært grunnlag for kritikk.

Klager på nye områder*Boligsosialloven*

Antall klager har økt med 67 % fra 2024. Vi har mottatt mange klager om vedtak etter boligsosialloven. Loven var ny i 2023. Disse klagene gjelder i hovedsak lange behandlingstider og manglende foreløpige svar/forsinkelsesmeldinger. Vi ser også en økning i saker om kommunal bolig og startlån.

Områder med nedgang i antall klager

Det var vært noe nedgang i klager innenfor områdene skatt, plan og bygg, arbeidsliv, miljø- og ressursforvaltning, men her er det små tall.

Offentlighet og innsyn

Tallet på klager på offentlighet og innsyn har falt med 12 % fra 2024 til 2025 etter at tallet har steget over flere år. Siden 2020 har økningen vært på 57 %. Antallet som endte med kritikk på dette feltet var 33 i 2024 og 22 i 2025. Disse klagene gjelder et bredt spekter av problemstillinger. Nesten 42 % av dem handlet om lang saksbehandlingstid. I innsynssaker kan dette gjøre at en aktuell sak mister sin aktualitet.



Saker fra 2025

Klager på Forsvaret

Klager som gjelder Forsvaret er et prioritert område for Sivilombudet, etter at vi overtok ansvaret for slike klager for fem år siden. Vi mottar stadig flere klager på ulike avdelinger i Forsvaret. I 2025 har vi tatt opp tre saker av eget tiltak og funnet grunnleggende feil i saksbehandlingen som vi har bedt Forsvaret om å rette opp.

2025/2606

Klageadgang på pålegg om tilleggstjeneste i Heimevernet

En heimevernssoldat fikk avslag på utsettelse av tilleggstjeneste i Heimevernet. Han klaget og fikk ny informasjon om at det ikke var klageadgang. Klagen ble derfor ikke sendt til klagebehandling hos Forsvarsdepartementets klagenemnd i vernepliktsaker. Sivilombudet mener at det er klageadgang på pålegg om tilleggstjeneste i Heimevernet. Det var derfor feil av Forsvaret å avvise klagen. Forsvaret får også kritikk for feil i veiledningen til klager og i manglende oppfølging av Sivilombudets undersøkelser.

2024/6654

Forsvarets dimisjon av en soldat i førstegangstjenesten på medisinsk grunnlag

En soldat i førstegangstjenesten ble dimittert på grunn av en fingerskade. Rett etter dimisjonen oppsøkte klager spesialisthelsetjenesten, som mente at han kunne fortsette tjenesten. Soldaten klaget på vedtaket, og la ved spesialisterklæringen, men Forsvarets klageinstans tok ikke hensyn til de nye helseopplysningene og opprettholdt vedtaket. Sivilombudet konkluderte med at klagebehandlingen var mangelfull og i strid med saksbehandlingsreglene.

Andre saker som gjelder Forsvaret:

- › Lang saksbehandlingstid og manglende svar i Forsvaret (sak 2025/2453)
- › Heimevernets journalføring og arkivering i saker om utsatt tjeneste (sak 2025/4954)
- › Bergenhus Heimevernsdistrikt 09s behandling av søknader om utsatt tjeneste grunnet utdanning (sak 2024/5255)
- › Innsyn i sluttavtaler inngått i Forsvaret på bakgrunn av straffbare forhold (sak 2024/5638)

Forvaltningens oppfølging av Sivilombudets uttalelser

Sivilombudets samfunnsoppdrag er basert på at forvaltningen i alminnelighet følger ombudets uttalelser. Stortinget har tydelig forutsatt at forvaltningen følger Sivilombudets uttalelser, også der forvaltningen er uenig med ombudet.

I de aller fleste tilfeller følger forvaltningsorganer opp Sivilombudets konklusjon. Vi får også tilbakemeldinger om at Sivilombudets uttalelser er nyttige for forvaltningens arbeid.



Saker der Sivilombudets anbefalinger fører til endringer for mange

Når forvaltningen endrer en fast praksis eller foreslår lovendringer, kan en uttalelse fra Sivilombudet få betydning for mange. Under er noen eksempler på dette.

Innsynskrav (sak 2024/5936)

Sivilombudets undersøkelse av saksbehandlingstiden i saker om innsyn hos Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus førte til at Statsforvalteren oppdaget at de hadde svært mange ubehandlede innsynskrav og fikk ryddet opp i dette.

Klager over helsehjelp gitt med tvang (sak 2025/2637)

Helse- og omsorgsdepartementet har bedt Statens Helsetilsyn og Helsedirektoratet om å endre sine rundskriv som gjelder klagesystemet etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 4 A på bakgrunn av Sivilombudets uttalelse i saken.

Tilsynssaker på helsefeltet (sak 2025/95)

Statsforvalteren i Møre og Romsdal utarbeidet ny rutine i tilsynssaker på helsefeltet for å sende foreløpig svar og forsinkelsesmelding på bakgrunn av Sivilombudets uttalelse i saken.

Tilgjengelighet på telefon i Oslo politidistrikt (sak 2024/3463)

Oslo politidistrikt fikk kritikk fra Sivilombudet for å ha lang behandlingstid for våpensøknader og ikke være tilgjengelige for innbyggerne på telefon. Våpenkontoret opplyser at de har innført telefontid hver dag mellom klokken 9 og 14 fra 1. september 2025.

Lang saksbehandlingstid i Forsvaret (sak 2024/5583)

Etter Sivilombudets uttalelse har Forsvaret laget en oversikt over forventet saksbehandlingstid innen de mest etterspurte områdene, etter inspirasjon fra nav.no og skatteetaten.no. Forsvaret jobber også med å få på plass et nytt saksbehandlings- og arkivsystem og har begynt å utarbeide kursmateriell om plikten til å gi foreløpig svar.

Endret praksis om grunnstønad til ekstrautgifter (sak 25/3878)

Sivilombudet hadde en uttalelse om tolkningen av vilkåret om «nødvendige ekstrautgifter» i folketrygdloven § 6-3 første ledd ved krav om grunnstønad for slitasje på klær og sengetøy som følge av en tvangslidelse. Arbeids- og velferdsdirektoratet har besluttet å endre praksis. Klagerens sak er allerede blitt behandlet på nytt, og grunnstønad er blitt innvilget.



Saker der forvaltningen ikke har fulgt Sivilombudets anbefalinger

Stortinget har bedt om å bli holdt orientert om saker der Sivilombudets anbefalinger ikke følges.

Innsyn i hvem som har skrevet pasientjournal (sak 2022/2672)

I årsmeldingen for 2023 omtalte vi en sak der Stjørdal kommune ikke fulgte Sivilombudets uttalelse. Sivilombudet anbefalte klageren å gå til søksmål. Høyesterett har i en dom februar 2025 gitt klageren medhold.

Innsyn i logg fra et havari (sak 2024/6159)

Saken gjaldt innsyn i en aksjonslogg som Statens havarikommisjon innhentet i forbindelse med undersøkelser av et forlis i 2015. Innsynskravet ble avslått av Statens havarikommisjon. Samferdselsdeparte-

mentet opprettholdt avslaget. Sivilombudet ba Samferdselsdepartementet om å behandle saken og vurdere rekkevidden av taushetsplikten i sjøloven på nytt. Departementet har ikke fulgt ombudet i forståelsen av taushetsplikten. Departementet har varslet et mulig forslag om endringer i sjøloven.

Adgangen til å stanse behandlingen av søknader om familieinnvandring i påvente av en uavgjort tilbakekallssak (sak 2022/4445, 2024/5798 og 2024/6228)

Justis- og beredskapsdepartementet har fastholdt sin praksis i strid med Sivilombudets syn på gjeldende rett. Ombudet har tatt dette opp i eget brev til statsråden. I svaret har hun varslet at hun vil foreslå lovendring. Problemstillingen er omtalt i årsmeldingene for 2023 og 2024.



Saker der Sivilombudet har pekt på mangler i regelverket som følge av dialog med forvaltningen om oppfølgingen

Klager over helsehjelp gitt med tvang (sak 2025/2637)

Saken gjaldt klagesystemet etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 4 A, som åpner for tvangsbruk. Vi påpekte at klagereglene var uklare på et område hvor det er viktig med klare regler for en utsatt pasientgruppe. Vi ba departementet klargjøre hvilke saksbehandlingsregler som gjelder for klager og sikre at det er samsvar mellom lovens ordlyd og de saksbehandlingsreglene som helsemyndighetene veileder om.

Refusjon av utbetalt sosialstønad i etterbetalt trygdeytelse (sak 2024/5583)

En undersøkelse som Sivilombudet gjorde, av eget tiltak, viste at regelverket om refusjon av utbetalt sosialstønad er vanskelig å praktisere riktig. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil gjennomgå rundskrivet knyttet til blant annet § 26 om refusjon for å vurdere

om det er nødvendig med en tydeliggjøring av tolkningene som fremkommer der. I tillegg vurderer de å lage opplærings- og informasjonsmateriell.

Innsynssaker som gjelder NRK og Kultur- og likestillingsdepartementet

I flere innsynssaker har Sivilombudet tatt opp spørsmålet om hva klageinstansen kan gjøre der underinstansen ikke oversender dokumentene som innsynskravet gjelder til klageinstansen. Les om disse sakene i artikkelen «Behov for endringer i offentleglova?» på side 48. Flere av sakene gjelder NRK og Kultur- og likestillingsdepartementet.

Sivilombudet har oppfordret Kultur- og likestillingsdepartementet til, i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet, å vurdere endringer i offentleglova og offentlegforskrifta.



3 Eget tiltak-undersøkelser

I tillegg til å behandle klagesaker, kan Sivilombudet sette i gang undersøkelser på eget initiativ. Det gjør vi når vi blir oppmerksomme på saker som indikerer systemfeil, eller av andre grunner er av prinsipiell karakter eller angår mange.

Eget tiltak-undersøkelser

Hvorfor tar vi opp saker av eget tiltak?

Når vi tar opp saker av eget tiltak har vi tro på at vi kan avdekke større systemfeil som begås i forvaltningen. Det kan gjelde tolkning av lovverket eller forvaltningens praksis innenfor en konkret sak eller enkelte områder. Undersøkelsene løftes opp på et overordnet nivå og vi vurderer eventuelle generelle feil og problemstillinger.

Når vi tar opp saker av eget tiltak er hensikten også å se fremover og å forebygge at det begås samme type feil i fremtiden. Vi ser at denne type saker har stor gjennomslagskraft i forvaltningen og at vi dermed kan hjelpe en stor gruppe borgere på én gang.

Hvordan velger vi saker som skal tas opp av eget tiltak?

Konkrete klagesaker, eller flere klager på samme område eller samme forvaltningsorgan, kan vekke vår interesse for å undersøke grundigere. Det samme kan medieomtale av en sak – både i lokale og mer landsdekkende medier. Vi kan også motta tips fra publikum. Eksterne aktører som interesseorganisasjoner og fagutvalg er også nyttige kilder til kunnskap om eventuelle systemfeil.



Digitale tenester må vere for alle

Offentlege tenester blir stadig meir digitale. Det gir mange fordelar, men løysingane må vere innanfor lova og ta omsyn til alle brukarar.

I 2025 har Sivilombodet hatt fleire klagesaker om korleis digitalisering påverkar folk sin tilgang til tenester frå det offentlege.

Digitalisering kan gjere forvaltninga meir effektiv. Gjennom klagesaker ser vi likevel at mange har utfordringar i møte med digitale system.

Vi har særleg sett tre viktige spørsmål som går igjen:

- 1. Er dei digitale løysingane tilgjengelege for alle?**
- 2. Finst det gode alternativ for dei som ikkje kan eller ønskjer å bruke digitale tenester?**
- 3. Gir den automatiserte saksbehandlinga dei rette svara og blir lovkrava til saksbehandlinga oppfylt?**

Klagar som gjeld digital forvaltning

I 2025 fekk vi tolv klagar på digital forvaltning. Desse sakene har høg prioritet hos Sivilombodet, ettersom dei ofte kan gjelde mange personar. Seks av klagane vart undersøkte og førte til kritikk.

Digital forvaltning er eit tema vi har følgd over tid. I 2024 ga vi kritikk i fire saker (av 21), og i 2023 i to saker (av elleve).

I 2025 starta vi ei undersøking av eige tiltak av korleis Arbeidstilsynet, Skatteetaten, Toll-etaten og Arbeids- og velferdsdirektoratet bruker kunstig intelligens i saksbehandlinga.

1. Er dei digitale løysingane tilgjengelege for alle?

Får ikkje tilgang til digitale offentlege tenester på grunn av manglande BankID

Nokre grupper, som personar med utviklingshemming, får ikkje tilgang til BankID eller anna elektronisk ID på høgaste tryggleiksnivå. Dei blir dermed utestengde frå digitale offentlege tenester som dei har krav på. Sivilombodet konkluderte med at Diskrimineringsnemnda si vurdering av saka var mangelfull. (Sak 2024/6302)

Ingen tilgang til Skatteetaten – framtidssfullmakt var ikkje nok

Ein son fekk ikkje tilgang til faren sin profil hos Skatteetaten, sjølv om han hadde gyldig framtidssfullmakt. Skatteetaten meinte at berre verjemål gav slik tilgang, men Statsforvaltaren meinte at framtidssfullmakta var nok. Sivilombodet slo fast at Skatteetaten må gi digital tilgang, og dei arbeider no med ei teknisk løysing. (Sak 2025/4429)

2. Finst det gode alternativ for dei som ikkje kan eller ønskjer å bruke digitale tenester?

Fekk ikkje brukt digitale tenester for barnet

Eit par hadde fått foreldreansvaret for eit barn gjennom ein dom i tingretten. Dei fekk ikkje brukt fleire digitale tenester på vegner av barnet fordi systema ikkje var tilpassa slike situasjonar. Dei fekk ikkje logge inn på Helsenorge på vegner av barnet, og dei møtte òg hindringar hos Nav, skulen og politiet. Saka viser at mangel på alternative løysingar kan stenge brukarar ute frå sentrale velferdstenester. (Sak 2024/1884)

3. Gir den automatiserte saksbehandlinga dei rette svara og blir lovkrava til saksbehandlinga oppfylt?

Feil i Nav si digitale behandling av sjukepengar

Nav sitt digitale system for sjukepengar oppfylte ikkje alltid lovkrava, og enkelte søkjarar fekk ikkje korrekt behandling. Nav jobbar no med å rette opp, og forbetre grunngevinga i vedtaka. Sivilombodet følgjer opp saka og har bedt om status innan juni 2026. (Sak 2024/1698)

Uklar digital varsling frå Skatteetaten

Ei kvinne fekk berre beskjed om eit «brev» på Skatteetaten sine nettsider, utan informasjon om innhaldet. Ho oppdaga ikkje at ho hadde fått eit gebyr på over 11 000 kroner før fleire månader etterpå. Skattedirektoratet er no bedt om å sørgje for tydelegare meldingar når dei sender ut vedtak eller andre viktige brev. (Sak 2025/982)

Lang saksbehandlingstid på grunn av eit digitalt system

Ein klagar bad om ny berekning av uføretrygd etter reglane for yrkesskade. Nav let saka liggje i over eitt og eit halvt år fordi dei venta på endringar i det digitale saksbehandlingssystemet. Sivilombodet meinte at dette braut kravet om behandling «utan ugrunna opphald». Når den tekniske løysinga hindra behandling i Navs digitale system, burde Nav ha behandla kravet manuelt i staden for. (Sak 2025/6076)

Forvaltningen svarer ikke på innbyggernes henvendelser

Lang behandlingstid og manglende svar fra forvaltningen er en systemsvikt som går på tvers av sektorer. Situasjonen er så alvorlig at Sivilombudet varslet Stortinget i 2025.

Sivilombudet leverte 1. april 2025 en særskilt melding til Stortinget om manglende svar og lang saksbehandlingstid i forvaltningen (Dokument 4:2 (2024–2025)). I meldingen viser vi hvor utbredt denne situasjonen er, og hvilke konsekvenser det kan ha for enkeltmennesker.

Sivilombudet ser lang saksbehandlingstid i praktisk talt alle sektorer – fra helse til plan og bygg, velferd, skole, reinmerke og utlendingssaker. Det tyder på en systematisk svikt.

At innbyggerne ikke får svar fra offentlig forvaltning og må vente lenge på viktige avgjørelser, er alvorlig og svekker tilliten til myndighetene.

Hovedfunn og bekymringer

Antallet klager til Sivilombudet på manglende svar og lang saksbehandling har de siste årene økt markant – fra 621 klager i 2016 til 1757 i 2025. I samme periode steg andelen slike klager fra ca. 20 til om lag 30 prosent av alle henvendelser vi mottok. Økningen siden 2020 er på litt over 105 prosent. Klagene fordeler seg på mange virksomheter i både stat og kommune. I 2024 gjaldt de 168 ulike organer, hvorav ca. 50 prosent var kommuner.

Stortingets behandling og oppfølging

Stortinget behandlet meldingen 6. juni 2025 og vedtok enstemmig følgende:

1. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en redegjørelse om hvordan arbeidet med å senke antall manglende svar fra forvaltningen og redusere saksbehandlingstid går.
2. Stortinget ber regjeringen sørge for at langt flere forvaltningsorganer løpende offentliggjør statistikk over forventet/reell saksbehandlingstid for søknader og klager.
3. Stortinget ber regjeringen legge til rette for at det ved nye lovforslag som innebærer behandling av søknader, og ved større revisjoner av eksisterende søknadsordninger, vurderes om det bør fastsettes konkrete saksbehandlefrister.

Når innbyggerne ikke får svar eller må vente lenge på avgjørelser, kan konsekvensene være store for mange. I enkelte saker fører ventetiden til at innbyggerne mister rettigheter de har krav på. Dette gjelder særlig i saker om helsehjelp og individuelt tilrettelagt opplæring.

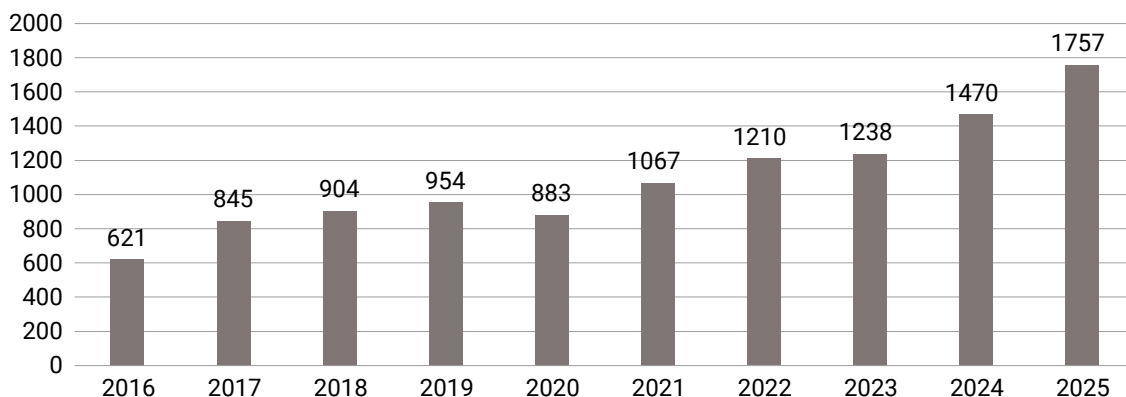
behandling av den særskilte meldingen og den forventede oppfølgingen fra regjeringen, undersøker Sivilombudet for tiden færre slike saker. Vi behandler likevel saker som har stor betydning for den enkelte, blant annet saker om barn eller bruk av inngripende tvangsmidler.

Også i 2025 har klagene på lang behandlingstid i forvaltningen fortsatt å øke. På bakgrunn av Stortingets

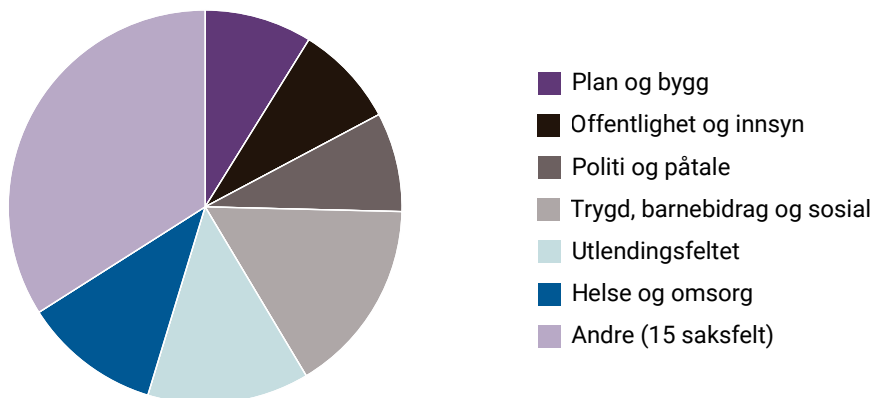
I tiden fremover blir det viktig å følge opp de vedtakene Stortinget har fattet.

Klager til Sivilombudet på manglende svar og lang behandlingstid 2016–2025

› Klager på manglende svar og sen saksbehandling



› Antall klager til Sivilombudet på manglende svar og sen saksbehandling i 2025 fordelt på saksfelt



Eksempler

Flere års ventetid på reinmerke

Reindriftsavdelingen hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark har i flere år hatt store restanser og lang saksbehandlingstid. Enkelte barn har ventet i opptil fem år på godkjenning av reinmerke. Ved utgangen av 2024 hadde flere klager ligget ubehandlet siden 2018. I saker om tilskudd var den eldste ubehandlede over seks år gammel, se SOM-2024-4690.

Lang behandlingstid og store restanser innen ulovlighetsoppfølging i plan- og byggesaker

I begynnelsen av 2025 hadde Asker kommune 223 saker om mulige brudd på plan- og bygningsloven som ikke var behandlet, den eldste fra juni 2021. I tillegg hadde kommunen 127 ulovlighetssaker under behandling, se SOM-2025-171.

To års behandlingstid i rettighetsklager på helsefeltet

På helse- og omsorgsfeltet var det i 2024 en økning i klager på sen behandling av saker om rett til kommunale helse- og omsorgstjenester. Klagenes rettet seg mot både kommunene og statsforvalterne. 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 kommu-

nen, og at slike tjenester må antas å være av stor velferdsmessig betydning for mottakeren, se SOM-2023-385. Les mer om dette på side 44.

Hos helseavdelingen hos Statsforvalteren i Møre og Romsdal var behandlingstiden i en tilsynssak om lag to år og fem måneder, med en liggetid på nærmere ett år og ti måneder, se SOM-2025-95.

Forvaltningens plikter

Det følger av forvaltningsloven at en sak skal behandles «uten ugrunnet opphold». Hvis det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det gis et foreløpig svar. Sivilombudet har uttalt at ved forsinkelser følger det av god forvaltningsskikk at det gis en forsinkel-

sesmelding med oppdatert informasjon om når saken vil bli behandlet. I ny forvaltningslov er plikten til å gi forsinkelsesmelding lovfestet.

Forvaltningen har også en veiledningsplikt. Les mer om veiledningsplikt på side 41.

Hovedårsaker til lange behandlingstider

Sivilombudet mottar klager fra enkeltpersoner. Vi har derfor ikke et komplett bilde av forvaltningen. Klagesakene gir likevel informasjon om mulige årsaker som vi mener det er grunn til å videreformidle.

- › Ressursmangel, som er den hyppigste forklaringen.
- › Flere og mer komplekse regler, blant annet som følge av internasjonale forpliktelser, nye samfunnsutfordringer og hyppige regelendringer.
- › Eksterne hendelser, som koronapandemien, flyktningkriser og organisatoriske endringer (flyttinger/nyetableringer), som skaper perioder med økt arbeidsbelastning.
- › Interne rutiner og arbeidsflyt, som ofte har like stor betydning som ressursnivået.
- › Manglende struktur og oppfølging, som fører til at saker blir liggende, at informasjonsbehov avdekkes sent, og at merarbeid og forsinkelser oppstår.

Mulige virkemidler

Sivilombudet er i lys av sin rolle generelt tilbakeholden med å foreslå regelendringer eller andre tiltak. Vi mener likevel det er viktig å videreformidle hvilke tiltak som kan ha betydning for effektiviteten.

Balanse mellom oppgaver og ressurser

- › Inkludering av realistiske konsekvensanalyser ved vurdering av regelendringer.
- › Systematisk oppfølging av saksmengde for å justere ressursbehov og regelverk i tide.
- › Løpende identifisering og vurdering av muligheter for forenkling eller avvikling av oppgaver.
- › Vurdering av midlertidige tiltak i overgangsperioder (for eksempel ved organisatoriske endringer).

Digitalisering, automatisering og rutiner

- › Effektivisering av prosesser, automatisering av svar og vedtak og økt bruk av digital beslutningsstøtte.
- › Vektlegging av brukernes behov, for eksempel ved å ha gode rutiner for foreløpig svar.

Tydeligere regler og bedre oppfølging

- › Mer systematisk overvåking av saksbehandlingstider og saksporteføljen for å ha bedre oversikt og kunne prioritere riktig.
- › Fastsettelse av konkrete saksbehandlingsfrister i forskrifter og instruksjer.
- › Bedre samordning mellom forvaltningsorganer for å bidra til mer effektiv saksflyt.

Undersøkelser av eget tiltak

2024/6446

Lang behandlingstid på søknader om lønnsgaranti fra Nav

Gjennom lønnsgarantiordningen er staten forpliktet til å dekke utestående krav på lønn og feriepenger hvis arbeidsgiver går konkurs.

Nav lønnsgaranti har forventet saksbehandlingstid på 15 måneder for søknad om dekning under lønnsgaranti-en. På bakgrunn av flere klager, besluttet Sivilombudet å ta saken opp av eget tiltak med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Sivilombudet mener at den lange saksbehandlingstiden er urovekkende og alvorlig for de som venter på lønn og feriepenger. Direktoratet har satt i verk tiltak for å få ned behandlingstiden, så langt uten at det har hatt tilstrekkelig effekt. Ombudet vil fortsette med å følge med på behandlingstiden.

2025/261

Kommunenes handlingsrom ved ulovlighetsoppfølging

Flere av landets kommuner har mange ubehandlede saker som gjelder oppfølgingen av ulovlige byggetiltak, og det er derfor viktig å klargjøre når kommunene kan la være å forfølge en slik ulovlighet. Plan- og bygningsloven § 32-1 andre ledd gir kommunen adgang til å unnlate å forfølge overtredelser av «mindre betydning». Sivilombudet har av eget tiltak tatt opp forståelsen av denne bestemmelsen med Kommunal- og distriktsdepartementet.

Sivilombudet konkluderte med at bestemmelsen tillater at kommunen kan avslutte en sak uten å først konstatere om tiltaket er ulovlig, dersom kommunen har et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Videre mener ombudet at også tiltak som er avhengig av dispensasjon for å kunne godkjennes, etter en konkret vurdering kan anses som overtredelser av «mindre betydning».

2025/1536

Stavanger kommune og boligsosialloven

Kirkens Bymisjon, tiltak Gatejuristen, klaget Stavanger kommune inn for Sivilombudet etter at en søknad om boligsosial bistand sto ubesvart i flere måneder. Sivilombudet undersøkte både denne enkeltsaken og Stavanger kommunes behandling av søknader etter boligsosialloven på generelt grunnlag. Sivilombudet mener at kommunen frem til midten av mai 2025 verken behandlet slike søknader «uten ugrunnet opphold» eller sendte foreløpige svar, slik forvaltningsloven krever.

2025/370

Undersøkelse av habilitet

En medisinskfaglig rådgiver, som skulle føre tilsyn ved et sykehus, var, i tillegg til sin stilling hos Statsforvalteren, ansatt i en 20% stilling ved det sykehuset tilsynet gjaldt.

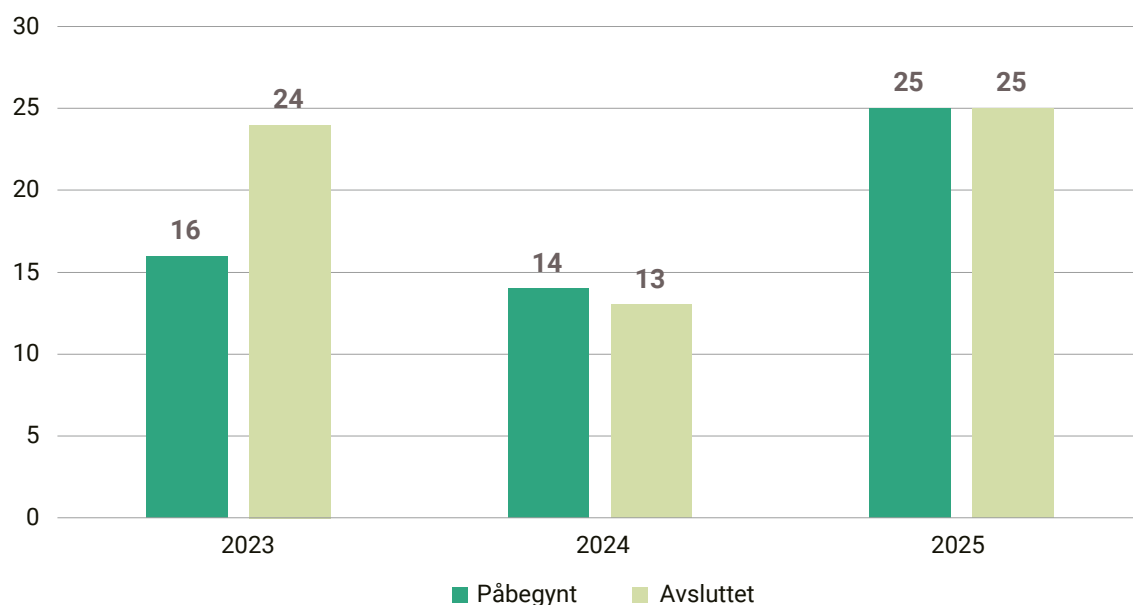
Sivilombudet kom til at det forelå begrunnet tvil om rådgiverens habilitet, og uttalte at ansettelsen ved sykehuset utgjør et særegent forhold som er egnet til å svekke tilliten til rådgiveren.

Tall og fakta

I 2025 har vi opprettet 25 eget tiltak-undersøkelser. Slike undersøkelser kan strekke seg over flere måneder. 25 eget tiltak-undersøkelser ble også avsluttet i 2025. Ved utgangen av 2025 arbeidet vi fortsatt med åtte eget tiltak-undersøkelser.

Saker som vi tar opp av eget tiltak kan også stamme fra informasjon vi mottar som tips. I 2025 mottok vi 102 tips.

› Avsluttede og påbegynte eget tiltak-saker, 2023–2025



Avsluttete undersøkelser av eget tiltak i 2025

Der saker har ført til uttalelse fra Sivilombudet, er resultatene publisert på våre nettsider.¹

Saksnr*	Tittel
2025/4954	Arkivering ved Heimevernets behandling av søknader om utsatt tjeneste – Forsvaret
2025/4238	Statsforvalterens overprøving av kommunens reguleringsplanvedtak – Statsforvalteren i Rogaland
2025/2187	Saksbehandlingstiden i saker om innsyn etter offentleglova – Grimstad kommune
2025/2069	Lang saksbehandlingstid/manglende svar hos Datatilsynet ved behandling av klager
2025/998	Lang saksbehandlingstid/manglende svar – Forsvaret
2025/949	Saksbehandlingstiden i saker om innsyn etter offentleglova – Statsforvalteren i Møre og Romsdal
2025/401	Statsforvalterens krav til å begrunne avslag på lovlighetskontroll – Statsforvalteren i Vestland
2025/370	Habilitet i tilsynssak – Statsforvalteren i Innlandet
2025/261	Bygningsmyndighetenes handlingsrom ved ulovlighetsoppfølging – Kommunal- og distriktsdepartementet
2025/258	Gradert uføretrygd og gradert alderspensjon – Arbeids- og velferdsdirektoratet
2025/171	Saksbehandlingstiden i bygge- og ulovlighetssaker – Asker kommune
2025/172	Saksbehandlingstiden i bygge- og ulovlighetssaker – Askøy kommune
2024/6510	Personvern – Spørsmål om Forbrukerrådet kan representere enkeltpersoner i saker om brudd på GDPR – Personvernemnda
2024/6487	Innsyn – Konesjonssøknader – etablering av Lyse Kraft DA – Energidepartementet
2024/6446	Saksbehandlingstiden i Nav for søknader om lønnsгарantidekning
2024/5938	Saksbehandlingstid og innhold i avslag etter offentleglova – Oslo universitetssykehus HF
2024/5936	Saksbehandlingstiden i saker om innsyn etter offentleglova – Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus
2024/5660	Lang saksbehandlingstid i innsynsklager – Landbruks- og matdepartementet
2024/5583	Refusjon av utbetalt sosialhjelp i etterbetalt trygdeytelse – Arbeids- og velferdsdirektoratet
2024/5225	Søknad om utsatt tjeneste grunnet utdanning – Bergenhus Heimevernsdistrikt 09 – Forsvaret
2024/4690	Saksbehandlingstiden i reindriftsavdelingen hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark
2024/1698	Automatisert saksbehandling i saker om sykepenger i Nav
2025/7254	Skoleskyss for elever med funksjonsnedsettelse – privatskoleloven § 3-7 – Kunnskapsdepartementet
2025/6741	Gjenåpningsbestemmelsen i diskrimineringsombudsloven – nemndas uttalelser - Kultur- og likestillingsdepartementet
2025/6291	Lang saksbehandlingstid i saker om samtykke til arveforskudd – Statsforvalteren i Vestland – Statens sivilrettsforvaltning

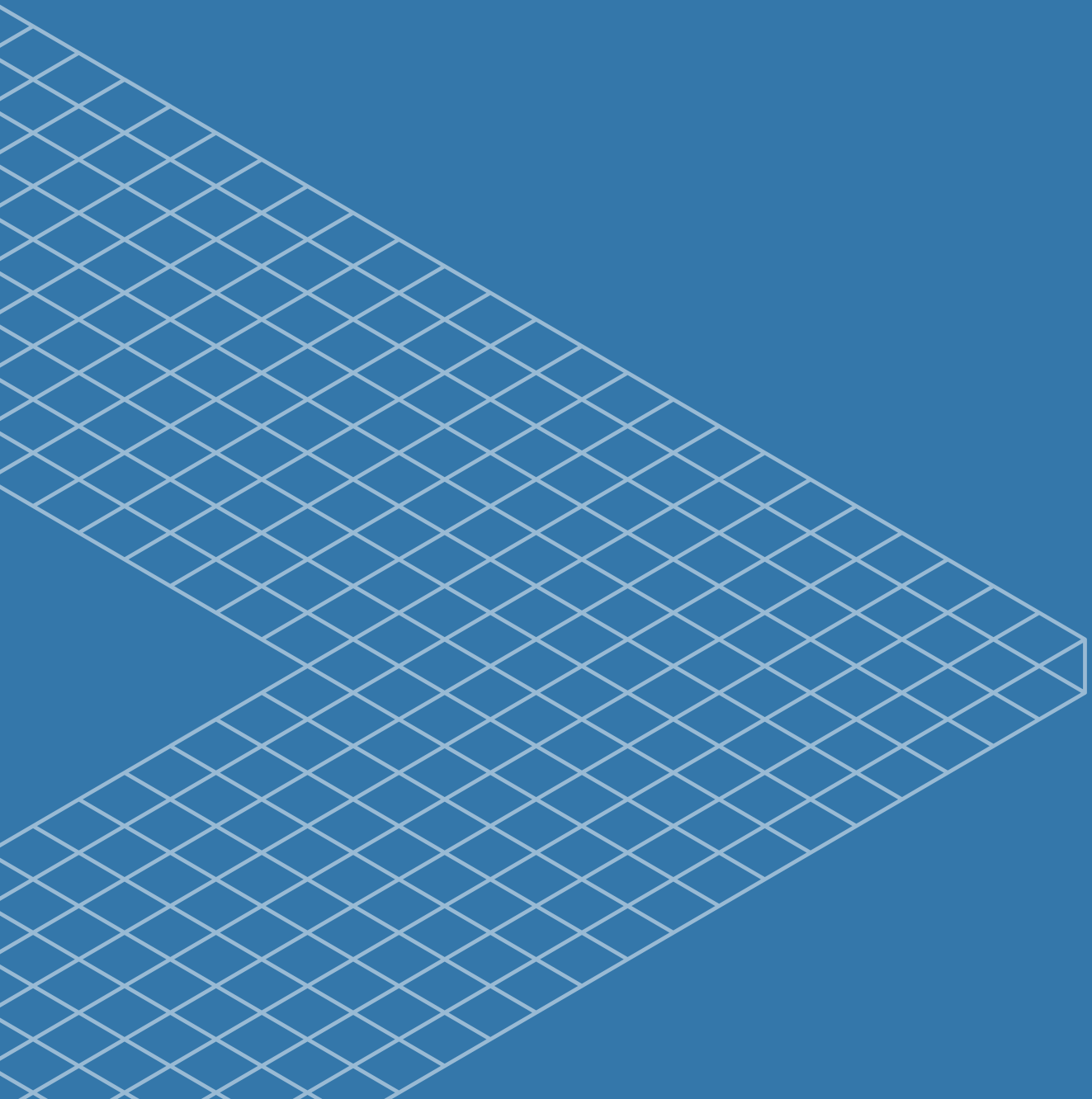
* Saksnummer i kursiv har ikke ført til uttalelse fra Sivilombudet.

1 <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/>

Pågående undersøkelser av eget tiltak ved utgangen av 2025

Saksnr	Tittel
2026/145	Forvaltningsorganers bruk av KI til digital beslutningsstøtte
2026/110	Voldserstatningsmyndighetenes vurdering av lovens virkeområde i henlagte saker
2025/7648	Innsyn i dokumenter i avsluttet straffesak – Riksadvokaten
2025/6993	Ulovlighetsoppfølging – forholdsmessighet m.m. – Kommunal- og distriktsdepartementet
2025/6916	Ytelser fra Nav der barnet selv har rett til ytelsen – foresattes tilgang til saken og kommunikasjon med Nav
2025/6285	ID-porten for innlogging til offentlige tjenester
2025/5747	Navs behandlingstid for søknader om uføretrygd der søkeren er bosatt i utlandet
2025/7808	Møteoffentlighet – lukking av budsjettmøte – Andøy kommune

Om oss



Organisasjon, styring og kontroll

I denne delen av årsmeldingen omtaler vi enkelte nøkkeltall og utviklingstrekk for virksomheten. Her finnes nærmere informasjon om organisasjonen, og den lovpålagte rapporteringen av likestillings- og diskrimineringsarbeidet.

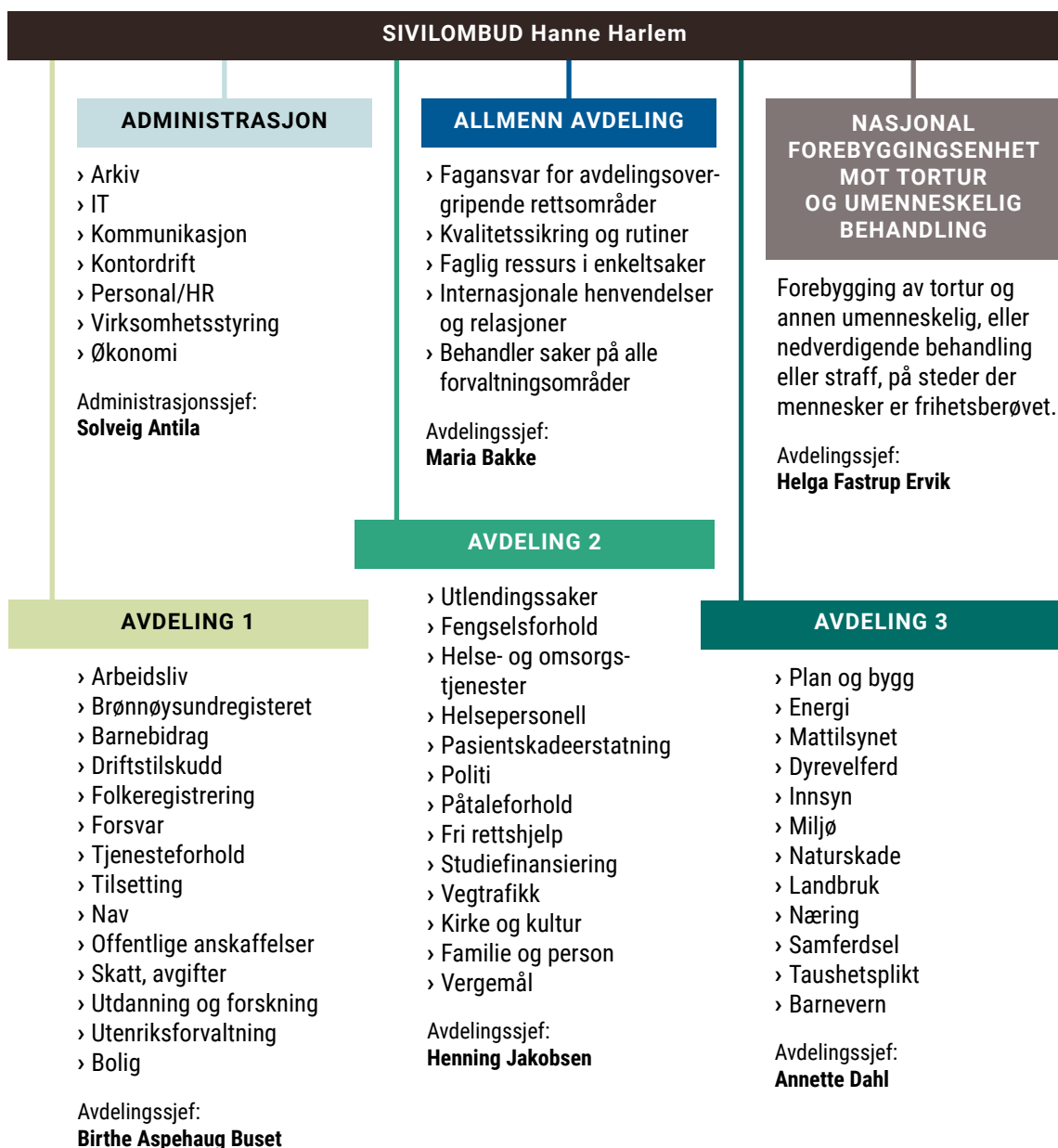


Foto: Hanna Johre.

Om organisasjonen

Sivilombudets kontor har ved årsskiftet 90 ansatte, som i 2025 utførte cirka 72 årsverk hensyntatt fravær og permisjoner. Om lag 55 av medarbeiderne er jurister. Virksomheten består av tre avdelinger som behandler klagesaker, allmenn avdeling, administrasjonsavdelingen og forebyggingsenheten.

Avdelingsinndeling og saksområder



Inge Lorange Backer – fast setteombud for klagesaker

Utvalgte mål og tiltak fra 2025

Sivilombudets strategiplan for perioden 2025–2030 har som overordnede mål å avdekke urett, dele kunnskap og resultater og følge opp våre undersøkelser og rapporter.

I 2025 har det vært spesielt søkelys på hvordan vi kan håndtere den store økningen i innkomne saker. Nedenfor følger en omtale av mål og tiltak vi har arbeidet med i 2025.



Faglige satsninger

I 2025 leverte Sivilombudet to særskilte meldinger til Stortinget. De handlet om faktisk isolasjon i norske fengsler og manglende svar og lang saksbehandlingstid i forvaltningen. Et annet viktig område for Sivilombudet i 2025 har vært den digitale utviklingen i forvaltningen. Alle digitale saksbehandlingssystemer må følge de regler som gjelder. Økt bruk av automatisering og KI-løsninger gjør dette særlig aktuelt. Les mer om vårt arbeid innenfor digital forvaltning på side 73.

Saksbehandlingsstøtte

Vi har i 2025 fortsatt arbeidet med å videreutvikle bruken av digitale løsninger og verktøy til bruk i saksbehandlings- og administrative oppgaver i virksomheten. Spesiell oppmerksomhet har vært rettet mot å vurdere om kunstig intelligens (KI) kan brukes til å understøtte saksbehandlingen.

Kommunikasjon og utadrettet virksomhet

For at innbyggerne skal kjenne til klageretten, og forvaltningen skal kjenne til og lære av feil Sivilombudet finner, er det viktig å være synlige i det offentlige rom.

Gjennom aktivt mediarbeid og annen utadrettet virksomhet, som å holde foredrag og delta i podkaster, øker vi bevisstheten om vårt arbeid. Sivilombudet er nevnt 2395 ganger i redaksjonelle medier i 2025 (kilde: Retriever). Det er en økning på 7,8 % fra året før.

Sivilombudet sendte ut 13 pressemeldinger i 2025.

Nyhetsbrev og nettsider

Sivilombudet sendte ut 23 nyhetsbrev til om lag 2100 abonnenter i 2025. Nyhetsbrevet er en viktig kanal for å nå ut til offentlig forvaltning og andre interesserte om nye uttalelser og rapporter. Av sosiale medier er det LinkedIn som er i bruk hos Sivilombudet. Det er rundt 5000 som følger Sivilombudet på LinkedIn, der vi deler stillingsannonser, rapporter og annen informasjon om arbeidet vårt.

Nettsidene er vår viktigste kanal ut mot publikum. Her publiserer vi alle nye uttalelser og rapporter, og

har informasjon på flere språk om klageadgangen. Sivilombudet fikk nye nettsider i september 2025. Målet for de nye nettsidene er å gjøre det lett å gjøre rett, som for våre besøkende betyr å klage på riktig måte, og enkelt finne frem til Sivilombudets rapporter og uttalelser. Vi har jobbet med å forbedre informasjonen på nettsidene våre om hvordan man kan klage til Sivilombudet.

Før jul i 2025 lanserte vi også en ny utgave av vårt digitale klageskjema Min side, som kan brukes både med og uten innlogging. Blant annet kan advokater nå logge seg på som advokat og bruke løsningen på vegne av sin klient. Vi har også lagt inn flere hjelpe-tekster og funksjonalitet som skal gjøre det lettere for klagere å fylle ut klageskjemaet korrekt.

Innsynskrav til Sivilombudet

Det kom inn 3294 innsynskrav til Sivilombudet i 2025, mot 2427 i 2024. Dette er ikke klager på avslag på innsyn i forvaltningen, men krav om innsyn i Sivilombudets egne dokumenter og saker. Sivilombudets saksdokumenter er i utgangspunktet offentlige, med noen unntak som er omtalt i sivilombudsloven § 26.

Om virksomhetsstyringen

Mål og prioriteringer utover det som følger av sivilombudsloven presenteres for Stortinget som del av budsjettprosessen. Resultater rapporteres tilbake til Stortinget i årsmeldingen og i budsjettproposisjonen for det påfølgende året. Den overordnede virksomhetsstyringen bygger på den langsiktige strategi-

planen som gjelder for 2025–2030. Basert på denne lages det en årlig overordnet virksomhetsplan og avdelingsvise planer. Virksomhetsplanen har blitt fulgt opp i avdelingene og ved felles ledelsesgjennomgang i 2025.

Risikovurderinger

Risikovurderingene for virksomheten inngår i forbedrelsene til den årlige virksomhetsplanen. Overordnede risikofaktorer er nokså stabile, og knytter seg blant annet til at det er begrenset hvor mange klagesaker Sivilombudet reelt sett kan behandle med de ressursene vi har. For å få tillit og gjennomslag i forvaltningen er det nødvendig å levere høy faglig kvalitet. Samtidig er faglig godt begrunnede uttalelser i saker der vi kritiserer forvaltningen arbeidskrevende.

Sivilombudet økte bemanningen i 2024, samtidig ser vi en svært stor økning i klagere som har henvendt seg til oss i 2025. Sivilombudet arbeider aktivt for å gi flere klagere også andre former for hjelp, for eksempel ved å be forvaltningen om å vurdere saken på nytt, eller ta opp spørsmålet gjennom en undersøkelse av eget tiltak.

Virksomheten har internkontroll- og styringssystemer innen blant annet personvern, informasjonssikkerhet, økonomistyring, anskaffelser og HMS.

Miljø

Sivilombudet er hovedsakelig en kontorvirksomhet, med noe reiseaktivitet. Virksomhetens kontorlokaler har relativt god bærekraftscore, med bærekraftsnivå «Very good» fra BREEAM-NOR. Videre, som et tiltak for å redusere miljøeffektene av reiseaktiviteter knyttet til ombudets mandatoppfølging, har virksomhetens forebyggingsavdeling interne føringer

for å sikre at de mest miljøvennlige reisealternativene blir valgt.

I henhold til miljøkrav i anskaffelsesregelverket tar Sivilombudet også sikte på å vekte miljø med 30 prosent i alle innkjøp over terskelverdi, med mindre anskaffelsen har en uvesentlig miljøbelastning.



Personalpolitikk, kompetanse og arbeidsmiljø

Som del av en overordnet målsetting om å være en effektiv og veldrevet organisasjon, har Sivilombudet i 2025 hatt som mål å beholde et godt arbeidsmiljø, med kollegafellesskap, muligheter for utvikling og vekst, og en sterk felles ansvarsfølelse.

Medbestemmelsesordningene ivaretas ved at arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene regelmessig behandler saker av betydning for de ansatte. Partene møtes også i Arbeidsmiljøutvalget. Vi vurderer partssamarbeidet i virksomheten som svært godt, og dette evalueres jevnlig.

Sivilombudet søker å tilrettelegge for at ansatte skal stå i arbeid så lenge som mulig. Vi har tatt i bruk de ekstra «seniordagene» som partene i staten har åpnet for. Sivilombudet har over tid fått god tilbakemelding på at vi oppfattes som en arbeidsplass med god balanse mellom arbeid og privatliv, samtidig som vi gir gode muligheter for faglig fordypning.

Kompetanseutviklingen hos Sivilombudet skjer i hovedsak gjennom gode rammevilkår for læring og gjennom det daglige arbeidet. Vi fokuserer også på noen utvalgte emner hvor det skal utvikles spesielle tiltak. Kompetanseutvikling skjer også ved kurs om relevante emner for den enkelte.

Sivilombudets jurister er ettertraktede i arbeidsmarkedet. Siden 2023 har vi hatt høyere turnover. Dette vil undersøke nærmere i 2026 for å vurdere behovet for ytterligere tiltak. Foreløpige funn viser at lønnsnivået påvirker turnover, og det er stadig mer krevende for Sivilombudet å opprettholde tilstrekkelig konkurransekraft. Dette har vi særlig sett de siste par årene med sterk lønnsvekst hos andre offentlige virksomheter som også rekrutterer jurister.



Sivilombudets arbeid for likestilling og mot diskriminering i 2025

Som statlig arbeidsgiver følger vi aktivitets- og redegjørelsesplikten for likestilling og ikke-diskriminering. Arbeidet for likestilling skal etter loven være aktivt, målrettet og planmessig.

Nedenfor følger en redegjørelse for hvordan dette ivaretas hos Sivilombudet.

Rapportering om kjønnslikestilling

I tabellen på neste side redegjøres det for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling.

Resultatene av kartleggingen av ufrivillig deltid

Ufrivillig deltid betyr deltidsarbeid der den ansatte ønsker og er tilgjengelig for å jobbe mer. Ombudet anser at vi per nå ikke har noen ansatte i denne kategorien.

Slik ivaretar vi aktivitetsplikten

Prinsipper, prosedyrer og standarder for likestilling og mot diskriminering

Respekt for enkeltmennesket er en viktig grunnverdi hos Sivilombudet. Hensynet til likestilling og ikke-diskriminering utgjør en integrert del av personalpolitikken. Likebehandling preger kulturen vår i stor grad. Vi er likevel klar over at diskriminering også kan skje ubevisst.

Målet for likestillingsarbeidet er å bidra til å fremme likestilling der virksomheten måtte ha utfordringer, se til at det ikke er strukturelle eller kulturelle trekk

som er diskriminerende, samt tilrettelegge for økt mangfold og universell utforming.

Sivilombudet kartlegger årlig likestillingstilstanden i virksomheten. Kartleggingen er oppsummert i tabellen på neste side. Nedenfor gis en beskrivelse av situasjonen sett opp mot mulige diskrimineringsfaktorer.

Likestilling og diskrimineringsspørsmål er et tema for ledelsen i forbindelse med den årlige tilstandsrapporten, i forbindelse med rekruttering og medarbeiderutvikling, og i vurderingene som gjøres i lønnsforhandlinger. Temaet inngår også i årsplanen til Arbeidsmiljøutvalget (AMU) og med tillitsvalgte gjennom medbestemmelsesordningene.

AMU bidrar til å vurdere resultatene av likestillingskartleggingen, vurdering av risiko og tilstanden for kjønnslikestilling, gir innspill til mulige tiltak særlig knyttet til arbeidsmiljø, samt bidrar til vurderingen av resultatet av arbeidet. Personalpolitikk og arbeidsvilkår er en sentral del av samarbeidet med de ansattes organisasjoner gjennom medbestemmelsesordningen og i lønnsforhandlinger. Også gjennom ansettelsesrådet, der arbeidsgiver og arbeidstakernes representanter deltar, ivaretas likestilling og ikke-diskriminering gjennom at hensynet til likebehandling står sentralt.

Resultatet av arbeidet oppsummeres og vurderes i forbindelse med årsrapporteringen, og både ledelse og de ansattes representanter deltar i vurderingen.

› Lønn, deltid og sykefravær fordelt på kjønn

		Menn %	Kvinner %	Menn gjennomsnitt per måned	Kvinner gjennomsnitt per måned
Totalt i virksomheten ¹	2024	24,5%	75,9%	68 840	72 960
	2025	25,2%	74,7%	72 378	73 821
Ledergruppen ²	2024	14,2%	85,8%	115 333	124 270
	2025	14,2%	85,8%	129 750	137 315
Nestledere og mellomledere ³	2024	57,1%	42,9%	81 160	87 330
	2025	50%	50%	88 856	94 589
Deltid ⁴	2024	28,5%	71,5%		
	2025	25%	75%		
Midlertidige ⁵	2024	-	100%		
	2025	20%	80%		
Sykefravær ⁶	2024	2,9%	5,6%		
	2025	1,1%	3,9%		
Foreldrepermisjoner ⁷	2024	50%	50%		
	2025	30%	70%		
Spesialrådgiver ⁸	2024	-	100%	-	78 717
	2025	12,5%	87,5%	82 908	87 576
Seniorrådgiver ⁹	2024	14,2%	85,7%	69 341	67 630
	2025	23,5%	76,4%	75 057	71 464
Rådgiver ¹⁰	2024	58,3%	41,6%	55 327	57 092
	2025	35%	65%	59 746	57 967
Førstekonsulent ¹¹	2024	-	100%	-	49 241
	2025	-	100%	-	44 166
Seniorkonsulent ¹²	2024	-	100%	-	57 309
	2025	-	100%	-	60 204
Konsulent ¹³	2024	50%	50%	39 193	39 193
	2025	40%	60%	40 664	40 787

Tallene er pr. 31.12.2025

1 Tallene viser resultatet for alle ansatte inkludert sivilombudet selv, ledere og studentmedarbeidere.

2 Antall i ledergruppen pr. 31.12.2025 er 7, inkludert sivilombudet. Av disse er 1 mann og 6 kvinner.

3 Antall i nestleder/mellomledergruppen pr. 31.12.2025 er 8. Av disse er 4 menn og 4 kvinner.

4 Antall deltidansatte pr 31.12.2025 er 8. Av disse er 2 menn og 6 kvinner.

5 Antall midlertidige pr. 31.12.2025 er 5. Av disse er 1 mann og 4 kvinner.

6 Total sykefraværsprosent i virksomheten for hele 2025 er 3,20%

7 Antall ansatte i foreldrepermisjon i 2025 er 10. Av disse er 3 menn og 7 kvinner.

8 Antall ansatte i spesialrådgiverstilling pr. 31.12.2025 er 8. Av disse er 1 mann og 7 kvinner.

9 Antall ansatte i seniorrådgiverstilling pr. 31.12.2025 er 35. Av disse er 8 menn og 26 kvinner.

10 Antall ansatte i rådgiverstilling pr. 31.12.2025 er 20. Av disse er 7 menn og 13 kvinner.

11 Antall ansatte i førstekonsulentstilling pr. 31.12.2025 er 4. Av disse er alle kvinner.

12 Antall ansatte i seniorkonsulentstilling pr. 31.12.2025 er 4. Av disse er alle kvinner.

13 Antall ansatte i konsulentstilling pr. 31.12.2025 er 5. Av disse er 2 menn og 3 kvinner. Stillingskategorien brukes i hovedsak for studentmedarbeidere.

Tilstandsvurdering, tiltak og risiko for diskriminering og hindre for likestilling

Rekruttering

Sammensetningen av arbeidstakere er et resultat av at de med best kvalifikasjoner får tilbud om stilling. Kvalifikasjonskravene settes ut fra det behovet som skal dekkes. Rekrutteringsprosessene gjennomføres med stor vekt på likebehandling. Tillitsvalgte får tilbud om å være til stede i alle ansettelsesintervjuer og opplyser kandidatene om at deres rolle innebærer å sikre likebehandling og ikke-diskriminering.

Sivilombudet har en stor overvekt av kvinnelige ansatte. Ved utgangen av 2025 var omtrent 75 prosent av de ansatte kvinner, mens litt over 25 prosent av de ansatte var menn. Vår oppfatning er at dette er et uttrykk for kjønnsbalansen i den delen av arbeidsmarkedet som Sivilombudet rekrutterer fra. Sivilombudet rekrutterer i hovedsak jurister. Kjønnsbalansen blant studenter, og blant jurister som søker arbeid i offentlig sektor, har merkbar effekt på rekrutteringen hos oss.

Sivilombudet har relativt få ansatte med minoritetsbakgrunn. Vi antar at dette kan reflektere trekk i det arbeidsmarkedet som Sivilombudet i hovedsak rekrutterer fra, ved at høyt kvalifiserte jurister med minoritetsbakgrunn i noe større grad søker seg til privat sektor. Vi har også relativt få ansatte i gruppen med fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring.

Ombudet tilstreber at en andel av nyansettelser skal rekrutteres blant kvalifiserte søkere med slik bakgrunn, gitt at de er best kvalifisert. Vi innkaller til intervju minst én kvalifisert søker med funksjonsnedsettelse, fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring, og med innvandrerbakgrunn. Vi er oppmerksomme på å vurdere om det kan settes kvalifikasjonskrav som gjør at disse søkerne kan komme i betraktning, også for å motvirke eventuell ubevisst diskriminering.

Sivilombudet er kjent med regjeringens fellesføring om å øke antallet ansettelser av personer med funksjonsnedsettelse og/eller fravær fra arbeid, utdan-

ning eller opplæring, selv om føringen ikke direkte gjelder for Sivilombudet. Vi følger likevel intensjonen om slik mangfoldsrekruttering ved de retningslinjene som er nevnt over.

Lønns- og arbeidsvilkår

Arbeidsoppgaver, ansvar og lønn er fordelt ved en kombinasjon av virksomhetens behov, de ansattes kvalifikasjoner og utfall av lønnsforhandlinger. Kompetanse, kvalitet og effektivitet står sentralt i lønnspolitikken, uavhengig av at ansatte er i ulike livssituasjoner. Hos ombudet kunngjør vi som hovedregel faste, fulle stillinger. Studentstillinger er på deltid, og det finnes et lite antall midlertidig ansatte som vikarierer for andre. Fordeling av heltidsstillinger og faste stillinger skjer i forbindelse med rekruttering. Det er likevel slik at kvinner i større grad enn menn arbeider deltid, blant annet på grunn av at kvinner i større grad har søkt om omsorgspermisjon.

Lønnsoversikten viser at kvinners lønn totalt sett utgjorde 101 prosent av menns lønn i 2025, altså at lønnsnivået i praksis var likt samlet sett. Det er enkelte forskjeller innad i de ulike stillingskategoriene.

Siden 2023 har vi i noe større grad tatt i bruk stillingstittelen spesialrådgiver, primært for ansatte med lang intern erfaring og kompetanse. Det er i 2025 klar overvekt av kvinner i denne kategorien. Kvinner i spesialrådgiverstilling har noe høyere lønn.

Lønnsnivået blant seniorrådgivere er slik at menn i gjennomsnitt hadde noe høyere lønn enn kvinner i 2025. Det er langt flere kvinner enn menn også i denne kategorien. Det er noen lønnsforskjeller, men de anser vi å være individuelt betinget. I kategorien rådgiver er det en mindre lønnsforskjell mellom kjønnene. Lønnsnivået er langt på vei uttrykk for alder og ansiennitet.

Det er kun kvinner ansatt i stillinger som senior- og førstekonsulenter. Stillingskategorien konsulenter utgjøres av både kvinner og menn og her er lønnsforskjellene ubetydelige.

Forfremmelse, utviklingsmuligheter og karriere

Karriereutvikling skjer enten gjennom at ledige stillinger kunngjøres slik at interne og eksterne kan konkurrere om stillingene, eller ved at en gradvis gis økt ansvar eller stillingstittel. Kvalifikasjoner, arbeidsinnsats og resultater legges til grunn. Utviklingsmuligheter er åpent for ansatte uavhengig av kjønn.

For alle ledernivåer hos Sivilombudet er det flere kvinner enn menn. Tabellen ovenfor illustrerer prosentfordeling og antall. Blant ledere med personalansvar er kvinner i klar overvekt; det var syv kvinner og to menn i slike stillinger ved utgangen av 2025.

Faste lederstillinger besettes etter offentlig kunngjøring.

Tilrettelegging

Ombudet tilrettelegger arbeidsoppgaver og arbeidsplass for ansatte i ulike livsfaser. Det gjelder også når det er behov for tilpasninger ved varige eller midlertidige funksjonsnedsettelse. Tilrettelegging av oppgaver skjer i den løpende dialogen mellom leder og medarbeider. Det er et mål at utstyr, kontorlokaler og IT-løsninger skal være universelt utformet.

Kontorlokalene er tilpasset ulike funksjonsnedsettelser. Fysisk tilrettelegging ivaretas gjennom anskaffelser og kontordrift.

Mulighet for å kombinere arbeid og familieliv

Arbeidsoppgavene gir i hovedsak gode muligheter for å kombinere arbeid og familieliv. For kvinner og menn stilles de samme forventningene, og det tas hensyn til ansatte med omsorgsoppgaver.

Trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold

Det er ikke noe som tilsier at ansatte løper systematisk risiko for trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold. Vi har retningslinjer som fastslår at slik adferd er uakseptabel. Spørsmål om opplevd eller observert mobbing eller trakassering er tema i medarbeidersamtaler.

Vurdering av resultater av arbeidet

Samlet sett vurderes risikoen for diskriminering som lav hos Sivilombudet. Vi anser at det per i dag ikke er strukturelle eller kulturelle hindre for likestilling i virksomheten. Potensialet for økt mangfold er fortsatt til stede, men det vurderes ikke å være et resultat av diskriminerende praksis. Vi har ikke identifisert risikofaktorer i 2025 som krevde spesielle tiltak.

Ledelsen, arbeidsmiljøutvalget og de tillitsvalgte organisasjoner er omforent om at resultatet av arbeidet er tilfredsstillende i 2025.

Forventninger til likestillings og ikke-diskrimineringsarbeidet fremover

For årene fremover vil vi fortsatt ønske å øke søkergrunnlaget fra minoritetsgrupper til ledige stillinger. Vi vil fortsette å ha spesiell oppmerksomhet overfor søkere med slik bakgrunn, funksjonsnedsettelse eller fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring. Det vil gi et enda bedre grunnlag for å ansette de beste kandidatene og bidra til økt mangfold.

Likestilling og ikke-diskriminering i ombudets mandatutøvelse

Sivilombudet er ikke en offentlig myndighet, men systemer og rutiner for å behandle de borgerne som klager er innrettet mot å være tilgjengelige for alle. Det samme gjelder for besøk til institusjoner der mennesker er fratatt friheten. Klage- og besøksordningene er innrettet slik at de ikke bidrar til diskriminering på grunn av noen av diskrimineringsgrunnlagene enkeltvis eller i kombinasjon.

Vurdering av fremtidsutsikter

Ved overgangen til 2026 er verden rundt oss preget av usikkerhet på mange områder. Det har betydning også for situasjonen i Norge. Sivilombudets oppgaver påvirkes av omgivelsene rundt oss. Det gjelder både hvilke klager vi får, hvilke initiativ vi bør ta og hvilke prioriteringer det er riktig å gjøre.

Fortsatt økning i klager til Sivilombudet

De to siste årene har antallet nye saker hos Sivilombudet økt med 43 %. Dette er i all hovedsak klager fra innbyggere på den offentlige forvaltningen. Vi må være forberedt på at tallet kan øke ytterligere i tiden som kommer, og det vil få konsekvenser for vårt arbeid.

Forholdene i kommunene – manglende svar og lang saksbehandlingstid

Situasjonen som er beskrevet i Sivilombudets særskilte melding til Stortinget om manglende svar og lang saksbehandlingstid i forvaltningen vil fortsatt være viktig. I 2026 vil vi se spesielt på utfordringer i kommunene. I innledningsfasen samler vi inn kunnskap fra statsforvaltere, tilsyn og organisasjoner. Dette skal gi oss en bedre forståelse for situasjonen i kommunene og om innbyggerne får de rettighetene og tjenestene de har krav på.

Mange av sakene som gjelder kommuner er rettet mot statsforvalterne som er klageinstans for kommunene. Samtidig ser vi at det gjøres en del feil i kommunene, som går ut over innbyggernes rettsikkerhet.

Forholdene i fengslene

Situasjonen i fengslene er alvorlig. Våre særskilte melding om faktisk isolasjon i fengslene tyder på at det er store utfordringer med omfattende innlåsing og isolasjon, mangel på sysselsettingsmuligheter, og sviktende selvmordsforebygging. Denne utviklingen påvirker ikke minst mulighetene for rehabilitering og god tilbakeføring til samfunnet. Vi har forventninger til at endringer i straffegjennomføringsloven vil føre til bedre forhold i norske fengsler.

Digital forvaltning

Et tydelig utviklingstrekk i forvaltningen er stadig mer bruk av digitale løsninger. Regjeringen har som mål at Norge skal bli verdens mest digitaliserte land. Når saksbehandlingen digitaliseres og automatiseres, og bruken av kunstig intelligens øker, er det vesentlig å sørge for at rettssikkerheten ivaretas. Digitale løsninger må følge reglene for saksbehandling, veiledning og kommunikasjon med innbyggerne. Saker om digital forvaltning vil derfor fortsatt være prioritert hos Sivilombudet for å avdekke urett og sikre bevissthet om at digitale løsninger også må følge forvaltningsloven.

Barns rettigheter

Grunnloven og barnekonvensjonen fastslår at barnets beste er et grunnleggende hensyn og at barn har rett til å bli hørt. Både barns rett til å medvirke og vekten av barnets beste er områder Sivilombudet er særlig oppmerksom på. Det betyr blant annet tilrettelegging for klager fra barn slik Stortinget har bedt om, prioritering av klager som gjelder barn og besøk til barnevernsinstitusjoner og fengsel. Barn er en spesielt sårbar gruppe som har høyere risiko for å ta skade av frihetsberøvelse enn voksne.

Internasjonale avtaler og samarbeid

Norge har inngått flere internasjonale avtaler og samarbeid. EØS-avtalen og menneskerettighetene skiller seg ut som av særlig betydning. Bestemmelsene i disse går foran norsk lov ved motstrid. Kravene som følger av menneskerettighetene og EØS-avtalen utvikles kontinuerlig og klargjøres blant annet gjennom praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) samt EU- og EFTA-domstolene. Det er derfor avgjørende for både forvaltningen og Sivilombudet å være oppmerksom på hvordan internasjonale regler utvikler seg i tiden som kommer.

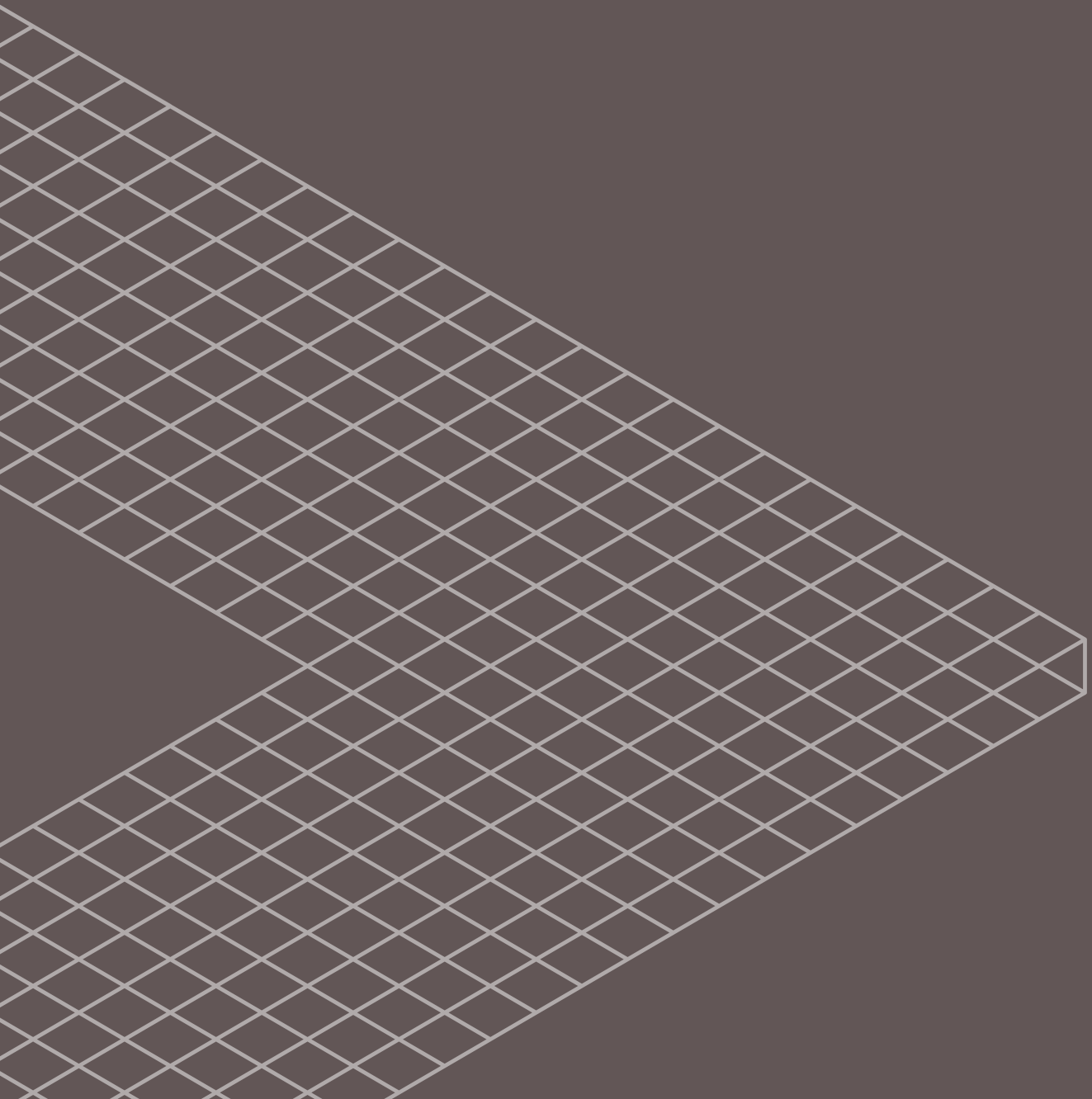
Lovreformer

Det foregår mye reform- og utredningsaktivitet. Kommunekommisjonen, pasient- og brukerrettighetslovutvalget, utvalget som skal revidere folketrygdloven, helsereformutvalget og ekspertutvalg for brukerstyrt personlig assistanse er noen av disse. Sivilombudet vil naturlig nok følge med på dette arbeidet.



Foto: Hanna Johre.

Budsjett og regnskap



Årsregnskap for Sivilombudet 2025

Nedenfor gjengis ledelseskomentarene og vedleggene til Sivilombudets årsregnskap for 2025, som er utarbeidet i henhold til gjeldende bestemmelser, og som er sendt til Stortinget i henhold til egne frister.

Ledelseskomentarer

Innledning

I henhold til tilpasningene til det statlige økonomiregelverket som Stortingets presidentskap vedtok for den daværende Sivilombudsmannen i 2014, legges det fram et årsregnskap i tråd med kravene som gjelder for departementer, jf. økonomiregelverkets bestemmelser pkt. 2.3.3 og 3.4. Sivilombudet rapporterer til Stortinget om virksomheten i 2025 i sin årsmelding. Virksomheten har ført regnskap iht. statlige regnskapsstandarder (SRS) fra og med 2024.

Formål

Sivilombudet er et av Stortingets eksterne kontrollorganer og utfører sin virksomhet i tråd med Lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven) av 18. juni 2021. Virksomheten har som formål å arbeide for at det i den offentlige forvaltning ikke blir gjort urett mot den enkelte borger og at de som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter. Ombudet besøker også steder der mennesker er frihetsberøvet for å forebygge tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling.

Bekreftelse

Årsregnskapet er avlagt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten og Finansdepartementets rundskriv R-115 om utarbeidelse og avleggelse av statlige virksomheters årsregnskap. Årsregnskapet gir et dekkende bilde av Sivilombudets disponible bevilgninger og av regnskapsførte utgifter, inntekter, eiendeler og gjeld.

Vesentlige forhold

Sivilombudet har samlet disponert tildelinger på ca. 125,1 millioner kroner på eget budsjettkapittel. Samlet tildeling på kapittel 43 post 01 består av opprinnelig tildeling for 2025, samt kompensasjon for lønnsoppgjør, jf. bevilgningsrapporteringen og note A. I tillegg har Sivilombudet disponert belastningsfullmakt fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) for utgifter i forbindelse med samlokalisering og administrative tjenester, jf. bevilgningsrapporteringen. Forbruket er på ca. 121,9 millioner kroner. Refusjoner fra Nav på ca. 3,3 millioner kroner er regnet med, og innebærer at ombudet har et mindreforbruk på ca. 3,13 millioner kroner i forhold til disponible midler. Mindreforbruket utgjør ca. 2,5 prosent av samlet tildeling for 2025.

Utbetalinger til lønn og annen drift i 2025

Lønnsutgiftene

Ombudets saksbehandlere er virksomhetens viktigste ressurs for å sikre både kvalitet og kvantitet og derigjennom ombudets autoritet og gjennomslagskraft. Våre ansatte er attraktive i arbeidsmarkedet. I 2025 sluttet 13 fast ansatte saksbehandlere. Noen av disse var i permisjon. Tre ansatte gikk ut i arbeidspermisjon. Turnover har gått opp sammenlignet med 2024. Høy turnover er en risikofaktor for ombudets evne til å levere på samfunnsoppdraget.

Lønnsutgiftene har økt. Med arbeidsgiveravgift mv. korrigert for refusjoner, beløp lønnsutgiftene seg til ca. 89,6 millioner kroner, mot 77,9 millioner i 2024 (artskontorrapportering). Den totale økningen på ca. 11,7 millioner kroner i forhold til året før skyldes at vi har hatt to lønnsoppgjør, som følge av de forsinkede forhandlingene i 2024, samt en tilleggsbevilgning for å forsterke forebyggingsenheten og administrasjonen.

Årsverksforbruket har økt med 6,07 årsverk fra 2024 til 2025. Dette er et resultat av den økte bemanningen i forebyggingsenheten og administrasjonen, samt helårseffekten av økningen i antallet saksbehandlere i året før.

I utgiftene til lønn inngår også honorarer, som har vært relativt høye også i 2025 pga. behov for setteombud i enkelte saker der Sivilombudet er inhabil, men er ca. 0,08 millioner lavere enn i 2024. Utgiftene til honorarer beløp seg til 0,33 millioner kroner.

Nav-refusjonene, som reduserer de samlede utbetalingene til lønn, har vært høyere i 2025 enn året før. Dette kommer av at det var flere ansatte i foreldrepermisjon i 2025. De totale refusjonene er gått opp med ca. 1,1 million kroner i forhold til 2024.

Lønnsandel av driftsutgiftene er 73,45 prosent.

Investerings- og finansutgifter

Utgiftene til investeringer har gått ned med 1,26 millioner kroner fra 2024 til 2025. Det skyldes en større engangssatsning på oppgradering av IT-utstyr i 2024. Investeringene utgjør totalt sett ca. 0,26 millioner kroner. I hovedsak er dette regelmessig utskifting av IT-utstyr.

Andre driftsutgifter

Andre utbetalinger til drift utgjorde ca. 32,1 millioner kroner. Utgiftene knytter seg til husleie, strøm og renhold.

Det er totalt sett en økning på 1,1 millioner kroner i forhold til 2024. Husleie er den største enkeltutgiften. Av de samlede husleieutgiftene på ca. 16,2 millioner utgjør Sivilombudets egne husleieutgifter 13,9 millioner kroner.

Kjøp av konsulenttjenester ligger nå på 2,86 millioner kroner, og dreier seg hovedsakelig om utviklingen av virksomhetens IT-løsninger. Det bemerkes at slike utviklingstiltak også krever ressurser i form av arbeidskraft. Noe lønnsmidler går med for å få gjennomført tiltakene.

Utgiftene til innleide vikarer fra vikarbyrå var på ca. 0,5 millioner kroner i 2025.

Belastningsfullmakter

Sivilombudet har, i tråd med Stortingets vedtak i 2014, vært samlokalisert med og ytt administrative tjenester til Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). NIM har overtatt egen administrativ drift innen bl.a. økonomi-, lønn- og personalforvaltning, men ombudet yter fortsatt noe støtte innen bl.a. kontordrift, resepsjonstjeneste og administrativ rådgivning.

Utgiftene til NIM i 2025 som er belastet NIMs bevilgning fremkommer i Sivilombudets artskonto-rapportering med tilhørende noter. I 2025 har Sivilombudet belastet NIMs bevilgning, kapittel 45 Norges institusjon for menneskerettigheter, post 01, med 2,46 millioner kroner i forbindelse med sam-lokaliseringen. Hoveddelen av det som er betalt av Sivilombudet gjelder husleie, som beløp seg til 2,3 millioner kroner.

Mellomværende med statskassen

Mellomværende med statskassen utgjorde pr. 31.12.2025 ca. 6,98 millioner kroner. Oppstillingen av artskontorapporteringen viser hvilke eiendeler og gjeld mellomværendet består av. Foruten rapportert mellomværende hadde Sivilombudet påløpt leverandørgjeld på ca. 4,0 millioner kroner som ikke er betalt og derfor ikke fremkommer som utgift i årsregnskapet. Beløpet henføres bl.a. til behandlede

fakturaer med senere forfall knyttet husleie og IT-utgifter. Jf. opplysninger om avregning med statskassen i «Balanse – statens kap og gjeld». Sivilombudet har ikke kapitalposter i statens kapitalregnskap.

Tilleggsopplysninger

Riksrevisjonen er ekstern revisor for Sivilombudet. Årsregnskapet for 2025 er ikke ferdig revidert, men revisjonsberetningen antas å foreligge innen utløpet av 2. kvartal 2025. Revisjonsberetningen for årsregnskapet offentliggjøres på ombudets nettsider når den har blitt offentlig tilgjengelig. Virksomheten forvalter ingen statlige fond.

Oslo, 5. mars 2026

Hanne Harlem
sivilombud



Prinsippnote til årsregnskapet

Årsregnskap for statlige virksomheter er utarbeidet og avlagt etter nærmere retningslinjer fastsatt i bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene»). Årsregnskapet er i henhold til krav i bestemmelsene punkt 3.4.1, nærmere bestemmelser i Finansdepartementets rundskriv R-115. Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen og artskontorrapporteringen er utarbeidet med utgangspunkt i bestemmelsene punkt 3.4.2 – de grunnleggende prinsippene for årsregnskapet:

- a. Regnskapet følger kalenderåret.
- b. Regnskapet inneholder alle rapporterte utgifter og inntekter for regnskapsåret.
- c. Regnskapet er utarbeidet i tråd med kontantprinsippet.
- d. Utgifter og inntekter er ført i regnskapet med brutto beløp.

Oppstillingene av bevilgnings- og artskontorrapportering er utarbeidet etter de samme prinsippene, men gruppert etter ulike kontoplaner. Prinsippene samsvarer med krav i bestemmelsene punkt 3.5 til hvordan virksomhetene skal rapportere til statsregnskapet. Sumlinjen «Netto rapportert til bevilgningsregnskapet» er lik i begge oppstillingene.

Virksomheten er tilknyttet statens konsernkontoordning i Norges Bank i henhold til krav i bestemmelsene pkt. 3.7.1. Bruttobudsjetterte virksomheter tilføres ikke likviditet gjennom året, men har en trekkrettighet på sin konsernkonto. Ved årets slutt nullstilles saldoen på den enkelte oppgjørskonto ved overgang til nytt år.

Bevilgningsrapportering

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen omfatter en øvre del med bevilgningsrapporteringen og en nedre del som viser beholdninger virksomheten står oppført med i kapitalregnskapet. Bevilgnings-

rapporteringen viser regnskapstall som virksomheten har rapportert til statsregnskapet. Det stilles opp etter de kapitler og poster i bevilgningsregnskapet virksomheten har fullmakt til å disponere. Kolonnen samlet tildeling viser hva virksomheten har fått stilt til disposisjon i tildelingsbrev for hver statskonto (kapittel/post).

Oppstillingen viser i tillegg alle finansielle eiendeler og forpliktelser virksomheten står oppført med i statens kapitalregnskap. Mottatte fullmakter til å belaste en annen virksomhets kapittel/post (belastningsfullmakter) vises ikke i kolonnen for samlet tildeling, men er omtalt i note B til bevilgningsoppstillingen. Utgiftene knyttet til mottatte belastningsfullmakter er bokført og rapportert til statsregnskapet, og vises i kolonnen for regnskap. Avgitte belastningsfullmakter er inkludert i kolonnen for samlet tildeling, men bokføres og rapporteres ikke til statsregnskapet fra virksomheten selv. Avgitte belastningsfullmakter bokføres og rapporteres av virksomheten som har mottatt belastningsfullmakten og vises derfor ikke i kolonnen for regnskap. De avgitte fullmaktene framkommer i note B til bevilgningsoppstillingen.

Artskontorrapportering

Oppstillingen av artskontorrapporteringen har en øvre del som viser hva som er rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter og en nedre del som viser eiendeler og gjeld som inngår i mellomværende med statskassen. Artskontorrapporteringen viser regnskapstall virksomheten har rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter. Virksomheten har en trekkrettighet på konsernkonto i Norges Bank. Tildelingen er ikke rapportert som en inntekt til statsregnskapet og derfor ikke vist som inntekt i artskontorrapporteringen.

Oppstilling av bevilgningsrapportering 2025

Utgiftskapittel	Kapittelnavn	Post	Samlet tildeling*	Regnskap 2025	2 Merutgift (-) og mindreutgift
0043	Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen	01	125 077 000	121 945 142	+ 3 131 858
0045	Norges institusjon for menneskerettigheter	01	0	2 461 012	
1633	Nettoordning, statlig betalt merverdiavgift	01	0	3 892 512	
Sum utgifter			125 077 000	128 298 666	

Inntektskapittel	Kapittelnavn	Post	Samlet tildeling*	Regnskap 2025	2 Merutgift (-) og mindreutgift
5309	Tilfeldige inntekter	29	0	155 549	
5700	Folketrygdens inntekter	72	0	11 077 268	
Sum inntektsført			0	11 232 817	

Netto rapportert til bevilgningsregnskapet				117 065 849	
---	--	--	--	--------------------	--

Kapitalkontoer	Kapittelnavn	Regnskap 2025
60049601	Norges Bank KK /innbetalinger	3 346 210
60049602	Norges Bank KK/utbetalinger	-118 638 324
716107	Endring i mellomværende med statskassen	-1 773 735
Sum rapportert		0

Beholdninger rapportert til kapitalregnskapet (31.12)

Konto	Tekst	Post	2025	2024	Endring
716107	Mellomværende med statskassen		-6 975 246	-5 201 511	-1 773 735

* Se note B Forklaring til brukte fullmakter og beregning av mulig overførbart beløp til neste år for nærmere forklaring.

NOTE A: Forklaring av samlet tildeling utgifter

Kapittel og post	Overført fra i fjor	Årets tildelinger	Samlet tildeling
0043 01	4 145 000	120 932 000	125 077 000

* Årets tildeling består av opprinnelig bevilgning for 2025 på kr 118 311 000, samt kompensasjon for lønnsoppjøret for kr 2 621 000.

NOTE B: Forklaring til brukte fullmakter og beregning av mulig overførbart beløp til neste år

Kapittel og post	Stikkord	Merutgift(-) / mindre utgift	Utgiftsført av andre iht. avgitte belastningsfullmakter(-)	Merutgift(-) / mindre utgift etter avgitte belastningsfullmakter	Merinntekter / mindreinntekter(-) iht. merinntektsfullmakt	Omdisponering fra post 01 til 45 eller til post 01/21 fra neste års bevilgning	Innsparinger(-)	Sum grunnlag for overføring	Maks. overførbart beløp*	Mulig overførbart beløp beregnet av virksomheten**
0043 01	Kan overføres	3 131 858		3 131 858				3 131 858	7 585 550	3 131 858

* Maksimalt beløp som kan overføres er lønnskompensasjon pluss 5% av årets bevilgning på driftspostene 01-29, unntatt post 24 eller sum av de siste to års bevilgning for poster med stikkordet «kan overføres». Se årlig rundskriv R-2 for mer detaljert informasjon om overføring av ubrukte bevilgninger.

** Se årlig rundskriv R-2 for mer informasjon om mulig overførbart beløp.

Forklaring til bruk av budsjettfullmakter

Mottatte belastningsfullmakter (gjelder for både utgiftskapitler og inntektskapitler):

Sivilombudet belaster Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) på kapittel 45 post 01 for

utgifter ifm. samlokalisering og administrative tjenester til NIM. Belastningsfullmakten på kr 2,470 mill i 2025 dekker bl.a. utgifter til husleie, strøm og renhold.

Sivilombudet har ikke avgitte belastningsfullmakter.

NOTE C: Oversikt over binding på framtidige års bevilgninger**Avtaler om leie av kontorlokaler**

Gjenværende varighet per 31.12.	Årlig leiebeløp	Av neste års bevilgning	Av senere års bevilgning	Samlet binding på framtidige års bevilgninger
Varighet inntil 1 år				0
Varighet 1-5 år*	17 102 396	17 102 396	19 952 795	37 055 191
Varighet over 5 år				0
Totalt	0	0	0	0

* 3,43 millioner årlig gjelder NIM og vil bli belastet etter belastningsfullmakt, men er med her fordi Sivilombudet er kontraktsparten

Andre vesentlige leieavtaler

Gjenværende varighet per 31.12.	Årlig leiebeløp	Av neste års bevilgning	Av senere års bevilgning	Samlet binding på framtidige års bevilgninger
Varighet inntil 1 år				0
Varighet 1-5 år				0
Varighet over 5 år				0
Totalt	0	0	0	0

Vesentlige avtaler om kjøp av tjenester**

Gjenværende varighet per 31.12.	Årlig beløp	Av neste års bevilgning	Av senere års bevilgning	Samlet binding på framtidige års bevilgninger
Varighet inntil 1 år				0
Varighet 1-5 år	4 779 533	4 779 533	5 408 416	10 187 949
Varighet over 5 år				0
Totalt	0	0	0	0

** Andre vesentlige leieavtaler gjelder IT-driftsavtale, for 3 308 964 kr årlig fram til september 2027, vakthold/resepsjon, for 939 132 kr årlig fram til oktober 2028, og renhold av lokaler, for 531 437 kr årlig fram til juni 2027.

Prinsippnote til årsregnskapet

– De statlige regnskapsstandardene (SRS)

Virksomhetsregnskapet er satt opp i samsvar med de statlige regnskapsstandardene (SRS).

Transaksjonsbaserte inntekter

Transaksjoner resultatføres til verdien av vederlaget på transaksjonstidspunktet. Inntekt resultatføres når den er opptjent. Inntektsføring ved salg av varer skjer på leveringstidspunktet hvor overføring av risiko og kontroll er overført til kjøper. Salg av tjenester inntektsføres i takt med utførelsen.

Inntekter fra bevilgninger og inntekt fra tilskudd og overføringer

Inntekt fra bevilgninger og inntekt fra tilskudd og overføringer resultatføres etter prinsippet om motsatt sammenstilling. Dette innebærer at inntekt fra bevilgninger og inntekt fra tilskudd og overføringer resultatføres i takt med at aktivitetene som finansieres av disse inntektene utføres, det vil si i samme periode som kostnadene påløper (motsatt sammenstilling).

Bruttobudsjetterte virksomheter har en forenklet praktisering av prinsippet om motsatt sammenstilling ved at inntekt fra bevilgninger beregnes som differansen mellom periodens kostnader og opptjente transaksjonsbaserte inntekter og eventuelle inntekter fra tilskudd og overføringer til virksomheten. En konsekvens av dette er at resultat av periodens aktiviteter blir null

Kostnader

Utgifter som gjelder transaksjonsbaserte inntekter kostnadsføres i samme periode som tilhørende inntekt. Utgifter som finansieres med inntekt fra bevilgning og inntekt fra tilskudd og overføringer, kostnadsføres i samme periode som aktivitetene er gjennomført og ressursene er forbrukt.

Pensjoner

SRS 25 Ytelser til ansatte legger til grunn en forenklet regnskapsmessig tilnærming til pensjoner. Statlige virksomheter skal ikke balanseføre netto pensjonsforpliktelser for ordninger til Statens pensjonskasse (SPK).

Virksomheten resultatfører arbeidsgiverandel av pensjonspremien som pensjonskostnad. Pensjon kostnadsføres som om pensjonsordningen i SPK var basert på en innskuddsplan.

Leieavtaler

Virksomheten har valgt å benytte forenklet metode i SRS 13 om leieavtaler og klassifiserer alle leieavtaler som operasjonelle leieavtaler.

Klassifisering og vurdering av anleggsmidler

Anleggsmidler er varige og betydelige eiendeler som disponeres av virksomheten. Med varige eiendeler menes eiendeler med utnyttbar levetid på 3 år eller mer. Med betydelige eiendeler forstås eiendeler med anskaffelseskost på 50 000 kroner eller mer. Anleggsmidler er balanseført til anskaffelseskost fratrukket avskrivninger.

Kontorinventar og PCer med tilhørende skjerm med utnyttbar levetid på 3 år eller mer er balanseført som egne grupper.

Varige driftsmidler nedskrives til virkelig verdi ved endret anvendelse eller utnyttelse, dersom virkelig verdi er lavere enn balanseført verdi.

Egenutvikling av programvare

Kjøp av bistand til utvikling av programvare er balanseført. Klassifisering og vurdering av omløpsmidler og kortsiktig gjeld Omløpsmidler og kortsiktig gjeld omfatter poster som forfaller til betaling innen ett år etter anskaffelsestidspunktet. Øvrige poster er klassifisert som anleggsmidler/langsiktig gjeld.

Omløpsmidler vurderes til det laveste av anskaffelseskost og virkelig verdi. Kortsiktig gjeld balanseføres til nominelt beløp på opptakstidspunktet.

Fordringer

Kundefordringer og andre fordringer er oppført i balansen til pålydende etter fradrag for avsetning til forventet tap. Avsetning til tap gjøres på grunnlag av individuelle vurderinger av de enkelte fordringene.

Statens kapital

Statens kapital utgjør nettobeløpet av virksomhetens eiendeler og gjeld, og fremgår i regnskapslinjen for avregninger i balanseoppstillingen. Bruttobudsjeterte virksomheter presenterer ikke konsernkontoene i Norges Bank som bankinnskudd. Konsernkontoene inngår i regnskapslinjen avregnet med statskassen.

Statlige rammebetingelser***Selvassurandørprinsippet***

Staten opererer som selvassurandør. Det er følgelig ikke inkludert poster i balanse eller resultatregnskap som søker å reflektere alternative netto forsikringskostnader eller forpliktelser.

Oppstilling av artskontorapporteringen 31.12.2025

	2025	2024
Sum innbetalinger fra drift	0	0
Utbetalinger til lønn	89 568 920	77 871 461
Andre utbetalinger til drift	34 579 704	31 013 423
Sum utbetalinger til drift	124 148 625	108 884 884
Netto rapporterte driftsutgifter	124 148 625	108 884 884
Sum investerings- og finansinntekter	0	0
Utbetaling til investeringer	257 745	1 516 374
Utbetaling av finansutgifter	-216	4 519
Sum investerings- og finansutgifter	257 529	1 520 893
Netto rapporterte investerings- og finansutgifter	257 529	1 520 893
Sum innkreivingsvirksomhet og andre overføringer til staten	0	0
Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten	0	0
Gruppelivsforsikring konto 1985 (ref. kap. 5309, inntekt)	155 549	134 796
Arbeidsgiveravgift konto 1986 (ref. kap. 5700, inntekt)	11 077 268	9 909 083
Nettoføringsordning for merverdiavgift konto 1987 (ref. kap. 1633, utgift)	3 892 512	3 702 557
Netto rapporterte utgifter på felleskapitler	-7 340 305	-6 341 321
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet	117 065 849	104 664 456
Oversikt over mellomværende med statskassen		
Eiendeler og gjeld		
Fordringer på ansatte	32 508	65 016
Skyldig skattetrekk og andre trekk	-4 192 843	-2 594 644
Avsatt pensjonspremie til Statens pensjonskasse	-2 814 911	-2 675 038
Lønn (negativ netto, for mye utbetalt lønn m.m.)	0	3 155
Sum mellomværende med statskassen	-6 975 246	-5 201 511

Resultatregnskap

	Note	2025	2024
Driftsinntekter			
Inntekt fra bevilgninger	1	126 181 644	111 461 931
Sum driftsinntekter		126 181 644	111 461 931
Driftskostnader			
Lønnskostnader	2	90 733 181	79 875 532
Avskrivninger på varige driftsmidler og immaterielle eiendeler	3	737 588	662 498
Andre driftskostnader	4	34 711 091	30 919 509
Sum driftskostnader		126 181 860	111 457 539
Driftsresultat		-216	4 392
Finansinntekter og finanskostnader			
Finanskostnader	5	-216	4 392
Sum finansinntekter og finanskostnader		216	-4 392
Resultat av periodens aktiviteter		0	0
Avregninger og disponeringer			
Sum avregninger og disponeringer		0	0
Innkreivingsvirksomhet og andre overføringer til staten			
Sum innkreivingsvirksomhet og andre overføringer til staten		0	0
Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten		0	0

Balanse

	Note	2025	2024
EIENDELER			
A. Anleggsmidler			
I Immaterielle eiendeler			
Sum immaterielle eiendeler		0	0
II Varige driftsmidler			
Driftsløsøre, inventar, verktøy og lignende	3	2 341 508	2 547 393
Sum varige driftsmidler		2 341 508	2 547 393
III Finansielle anleggsmidler			
Sum finansielle anleggsmidler		0	0
Sum anleggsmidler		2 405 143	2 547 393
B. Omløpsmidler			
I Beholdning av varer og driftsmateriell			
Sum beholdning av varer og driftsmateriell		0	0
II Fordringer			
Andre fordringer	7	1 722 353	2 457 637
Sum fordringer		1 722 353	2 457 637
III Bankinnskudd, kontanter og lignende			
Sum bankinnskudd, kontanter og lignende		0	0
Sum omløpsmidler		1 722 353	2 457 637
Sum eiendeler drift		4 063 862	5 005 030
IV Fordringer vedrørende innkreivingsvirksomhet og andre overføringer			
Sum fordringer vedr. innkreivingsvirksomhet og andre overføringer		0	0
Sum eiendeler		4 063 862	5 005 030

Statens kapital og gjeld

	Note	2025	2024
C. Statens kapital			
I Virksomhetskapskapital			
Sum virksomhetskapskapital		0	0
II Avregninger			
Avregnet med statskassen (bruttobudsjetterte)	6	-18 550 038	-15 118 691
Sum avregninger		-18 550 038	-15 118 691
Sum statens kapital		-18 550 038	-15 118 691
D. Gjeld			
I Avsetning for langsiktige forpliktelser			
Sum avsetninger for langsiktige forpliktelser		0	0
II Annen langsiktig gjeld			
Sum annen langsiktig gjeld		0	0
III Kortsiktig gjeld			
Leverandørgjeld		4 016 580	4 367 406
Skyldig skattetrekk		4 192 843	2 594 644
Skyldige offentlige avgifter		1 745 345	1 652 279
Avsatte feriepenger		7 782 254	6 648 264
Annen kortsiktig gjeld	8	4 876 877	4 861 129
Sum kortsiktig gjeld		22 613 900	20 123 721
Sum gjeld		22 613 900	20 123 721
Sum statens kapital og gjeld drift		4 063 862	5 005 030
IV Gjeld vedrørende tilskuddsforvaltning og andre overføringer			
Sum gjeld vedrørende tilskuddsforvaltning og andre overføringer		0	0
Sum statens kapital og gjeld		4 063 862	5 005 030

NOTE 1: Driftsinntekter

	2025	2024
Inntekt fra bevilgninger		
Inntekt fra bevilgninger	126 181 644	111 461 931
Sum inntekt fra bevilgninger	126 181 644	111 461 931
Inntekt fra tilskudd og overføringer		
Tilskudd fra Norges forskningsråd	0	0
Tilskudd fra andre statlige virksomheter	0	0
Tilskudd fra EU	0	0
Andre tilskudd og overføringer	0	0
Sum inntekt fra tilskudd og overføringer	0	0
Inntekt fra gebyrer		
Gebyrer	0	0
Sum inntekt fra gebyrer	0	0
Salgs- og leieinntekter		
Salgsinntekt, avgiftspliktig	0	0
Salgsinntekt, avgiftsfri	0	0
Salgsinntekt, unntatt avgiftsplikt	0	0
Leieinntekter	0	0
Uopptjent inntekt	0	0
Sum salgs- og leieinntekter	0	0
Andre driftsinntekter		
Gevinst ved avgang av anleggsmidler	0	0
Andre driftsinntekter	0	0
Sum andre driftsinntekter	0	0
Sum driftsinntekter	126 181 644	111 461 931

NOTE 2: Lønnskostnader

	2025	2024
Lønn	66 282 201	57 793 828
Feriepenger	8 248 144	6 865 130
Arbeidsgiveravgift	11 170 335	10 220 358
Pensjonskostnader*	7 567 035	6 372 085
Lønn balanseført ved egenutvikling av anleggsmidler (-)**	0	0
Sykepenger og andre refusjoner (-)	-3 324 563	-2 255 454
Andre ytelser	790 031	879 585
Sum lønnskostnader	90 733 181	79 875 532
Antall utførte årsverk:	72,34	66,27
Lønn og andre ytelser til virksomhetsleder		
Hanne Harlem***	2 299 971	2 165 922

* Premiesatsen for arbeidsgiverandelen utgjorde i 2025 12 prosent. For regnskapsåret 2024 utgjorde premiesatsen 12 prosent

** Inneholder lønn og sosiale kostnader (feriepenger, arbeidsgiveravgift og pensjonskostnader).

*** Av dette utgjorde 201 880kr feriepenger i 2025, og 171 137kr i 2024. Av dette var 10 000kr også EK-godtgjørelse (i både 2025 og 2024). Det er ikke inngått andre avtaler med virksomhetsleder om vederlag ved opphør eller endring av arbeidsforholdet/vervet som kan gi vesentlige fremtidige forpliktelser. Det er heller ikke inngått andre særskilte avtaler til fordel for virksomhetsleder.

	Tomter	Bygninger og annen fast eiendom	Maskiner og transportmidler	Driftsløsøre, inventar, verktøy o.l.	Anlegg under utførelse	Infrastruktur-eiendeler	Sum
Anskaffelseskost 01.01.	0	0	0	6 910 294	0	0	6 910 294
Tilgang i året	0	0	0	531 703	0	0	531 703
Avgang anskaffelseskost i året (-)	0	0	0	0	0	0	0
Fra anlegg under utførelse til annen gruppe i året	0	0	0	0	0	0	0
Anskaffelseskost	0	0	0	7 441 997	0	0	7 441 997
Akkumulerte nedskrivninger 01.01	0	0	0	0	0	0	0
Nedskrivninger i året	0	0	0	0	0	0	0
Akkumulerte avskrivninger 01.01.	0	0	0	4 362 901	0	0	4 362 901
Ordinære avskrivninger i året	0	0	0	737 588	0	0	737 588
Akkumulerte avskrivninger avgang i året (-)	0	0	0	0	0	0	0
Balanseført verdi 31.12.2025	0	0	0	2 341 508	0	0	2 341 508
Avskrivnings-satser (levetider)	Ingen avskrivning	10–60 år dekomponert lineært	3–15 år lineært	3–15 år lineært	Ingen avskrivning	Virksomhets-spesifikt	
Avhendelse av varige driftsmidler i 2025:							
Salgssum ved avgang anleggs-midler	0	0	0	0	0	0	0
- Bokført verdi avhendede anleggsmidler	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0

NOTE 4: Andre driftskostnader

	2025	2024
Husleie	15 924 590	14 938 636
Vedlikehold egne bygg og anlegg	0	0
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	271 908	463 745
Andre kostnader til drift av eiendom og lokaler	2 125 055	1 923 269
Leie maskiner, inventar og lignende	2 951 616	2 529 467
Mindre utstyrsanskaffelser	317 466	249 205
Reparasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv.	0	0
Kjøp av konsulenttjenester	2 833 588	777 976
Kjøp av andre fremmede tjenester	3 729 648	3 651 927
Reiser og diett	920 598	919 354
Tap og lignende	0	0
Øvrige driftskostnader	5 636 622	5 465 930
Sum andre driftskostnader	34 711 091	30 919 509

Tilleggsinformasjon om operasjonelle leieavtaler

Gjenværende varighet	Type eiendel					
	Immaterielle eiendeler	Tomter, bygninger og annen fast eiendom	Maskiner og transportmidler	Driftsløsøre, inventar, verktøy og lignende	Infrastruktur-eiendeler	Sum
Varighet inntil 1 år						0
Varighet 1-5 år						0
Varighet over 5 år		13 672 396				0
Kostnadsført leiebetaling for perioden	0	13 672 396	0	0	0	0

Virksomheten har husleieavtale med mulig varighet på opptil 10 år på rapporteringstidspunktet, men er kun bundet til litt over to år hvis vi ikke benytter oss av opsjon. Årlig husleiekostnad er kroner 13 672 396 (ekskludert husleiekostnadene til NIM).

NOTE 5: Finansinntekter og finanskostnader

Finansinntekter	2025	2024
Renteinntekter	0	0
Valutagevinst (agio)	0	0
Utbytte fra selskap	0	
Annen finansinntekt	0	0
Sum innbetaling av finansinntekter	0	0

Finanskostnader	2025	2024
Rentekostnad	-216	4 392
Nedskrivning av aksjer	0	0
Valutatap (disagio)	0	0
Annen finanskostnad	0	0
Sum utbetaling av finansutgifter	-216	4 392

NOTE 6 A: Sammenheng mellom avregnet med statskassen og mellomværende med statskassen

A) Forklaring til at periodens resultat ikke er lik endring i avregnet med statskassen i balansen (kongruensavvik)

	2025	2024	Endring
Avregnet med statskassen i balansen	-18 550 038	-15 118 691	-3 431 346
Bakgrunnen for at periodens resultat ikke er lik endring i avregnet med statskassen i balansen for bruttobudsjetterte virksomheter, er at konsernkontoene i Norges Bank inngår som en del av avregnet med statskassen i balansen. I tillegg hensyntas enkelte transaksjoner som ikke er knyttet til virksomhetens drift og transaksjoner som ikke medfører ut - eller innbetaling. Nedenfor vises de ulike postene som er grunnen til at endring i avregnet med statskassen i balansen ikke er lik periodens resultat.			
Endring i avregnet med statskassen			
<i>Konsernkontoer i Norges Bank</i>			
Konsernkonto utbetaling			-118 638 324
Konsernkonto innbetaling			3 346 210
<i>Netto trekk konsernkonto</i>			<i>-115 292 114</i>
<i>Innbetalinger og utbetalinger som ikke inngår i virksomheten drift (er gjennomstrømningsposter)</i>			
Innbetaling innkrevingsvirksomhet og andre overføringer			0
Utbetaling tilskuddsforvaltning og andre overføringer			0
<i>Bokføringer som ikke går over bankkonto, men direkte mot avregning med statskassen</i>			
Inntektsført fra bevilgning (underkonto 1991)			126 181 644
Gruppeliv/arbeidsgiveravgift (underkonto 1985 og 1986)			-11 232 817
Nettoordning, statlig betalt merverdiavgift (underkonto 1987)			3 774 633
<i>Andre avstemmingsposter</i>			
Spesifikasjon av andre avstemmingsposter			0
<i>Forskjell mellom resultatført og netto trekk på konsernkonto</i>			<i>3 431 346</i>
Resultat av periodens aktiviteter før avregning mot statskassen			0
Sum endring i avregnet med statskassen			3 431 346

NOTE 6 B: Sammenheng mellom avregnet med statskassen og mellomværende med statskassen**B) Forskjellen mellom avregnet med statskassen og mellomværende med statskassen**

	31.12.2025	31.12.2025	
	Spesifisering av bokført avregning med statskassen	Spesifisering av rapportert mellomværende med statskassen	Forskjell
Immaterielle eiendeler og varige driftsmidler			
Immaterielle eiendeler	0	0	0
Varige driftsmidler	2 341 508	0	2 341 508
Sum	2 341 508	0	2 341 508
Finansielle anleggsmidler			
Investeringer i aksjer og andeler	0	0	0
Obligasjoner	0	0	0
Andre fordringer	0	0	0
Sum	0	0	0
Omløpsmidler			
Beholdninger av varer og driftsmateriell	0	0	0
Kundefordringer	0	0	0
Opptjente, ikke fakturerte inntekter	0	0	0
Andre fordringer	1 722 353	32 508	1 689 845
Bankinnskudd, kontanter og lignende	0	0	0
Fordringer vedrørende innkreivingsvirksomhet og andre overføringer til staten	0	0	0
Sum	1 722 353	32 508	1 689 845
Langsiktige forpliktelser og gjeld			
Avsetninger langsiktige forpliktelser	0	0	0
Øvrig langsiktig gjeld	0	0	0
Sum	0	0	0
Kortsiktig gjeld			
Leverandørgjeld	-4 016 580	0	-4 016 580
Skyldig skattetrekk og andre trekk	-4 192 843	-4 478 016	285 173
Skyldige offentlige avgifter	-1 745 345	0	-1 745 345
Avsatte feriepenger	-7 782 254	0	-7 782 254
Mottatt forskuddsbetaling	0	0	0
Annen gjeld til ansatte	-3 748 754	0	-3 748 754
Avsatt pensjonspremie til SPK, arbeidsgiverandel	0	-2 529 738	2 529 738
Annen kortsiktig gjeld	-1 128 124	0	-1 128 124
Gjeld vedrørende tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten	0	0	0
Sum	-22 613 900	-7 007 754	-15 606 146
Sum	-18 550 038	-6 975 246	-11 574 792

NOTE 7: Andre kortsiktige fordringer

	2025	2024
Forskuddsbetalt lønn	0	0
Reiseforskudd	0	0
Personallån	32 508	65 016
Andre fordringer på ansatte	0	0
Forskuddsbetalte leie	194 042	319 142
Andre forskuddsbetalte kostnader	1 259 493	1 816 272
Andre fordringer	236 310	257 207
Sum andre kortsiktige fordringer	1 722 353	2 457 637

NOTE 8: Annen kortsiktig gjeld

	2025	2024
Skyldig lønn	0	-3 155
Annen gjeld til ansatte	3 748 754	3 378 708
Avsetning for lønnsoppgjør*	0	1 485 577
Påløpte kostnader	1 128 124	0
Avstemmingsdifferanser ved rapportering til statsregnskapet	0	0
Avsatt pensjonspremie til SPK, arbeidsgiverandel	0	0
Annen kortsiktig gjeld	0	0
Sum annen kortsiktig gjeld	4 876 977	4 861 129

* På bakgrunn av at lønnsoppgjøret i staten for 2024 ikke var ferdigstilt før i slutten av november 2024, fikk ikke virksomheten utbetalt resultatet av lønnsoppgjøret i 2024. Virksomheten gjorde derfor et estimat for lønnsavsetningen for det sentrale lønnsoppgjøret (lokale og eventuelt sentrale tillegg) pr. 31.12.24. Avsetningen inkluderte også virksomhetens eget bidrag til lønnsforhandlinger utover det som ble fremforhandlet sentralt.

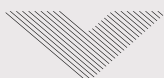


Forebyggingsenhetens besøksprosess

Forberede besøket og innhente
informasjon



Gjennomføre besøket



Utarbeide besøksrapport



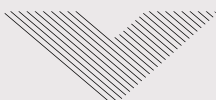
Publisere besøksrapporten med
funn og anbefalinger



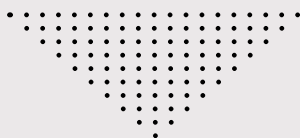
Stedet som ble besøkt følger
opp besøksrapporten



Stedet orienterer Sivilombudet
om oppfølging av funn og
anbefalinger



Sivilombudet vurderer stedets
oppfølging av rapporten.
Evt. videre dialog med stedet



Avslutning av saken

Saksgang klagesaker

Klage mottas



Vurdering om klagen kan behandles



Klagen tas til behandling, henvises videre i for-
valtningen eller avvises. Sivilombudet innhenter
dokumenter fra forvaltningen ved behov



Klageren får foreløpig svar



Klagen avsluttes på bakgrunn
av informasjonen i dokumentene,
eller saken undersøkes nærmere og
tas ved behov opp med forvaltningen.
Kopi av alle brev sendes klageren



Undersøkelsene fortsetter.
Klageren får anledning til å uttale seg



Sivilombudet gir sin uttalelse

Besøksadresse: Akersgata 8, Oslo
Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo
Telefon: 22 82 85 00
Grønt nummer: 800 80 039
E-post: postmottak@sivilombudet.no
www.sivilombudet.no

