

# **Dokument nr. 3:12**

(2000–2001)

## **Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen ved fylkesmannsembetene**

## **Til Stortinget**

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:12 (2000–2001)  
Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen ved fylkesmannsembetene.

Riksrevisjonen, 18. september 2001.

For Riksrevisorkollegiet

*Bjarne Mørk-Eidem*  
riksrevisor

## Innhold

	Side
<b>1 Innledning</b> .....	1
<b>2 Oppsummering av undersøkelsen</b> .....	1
2.1 Behandlingen av klagesaker etter plan- og bygningsloven .....	1
2.2 Behandlingen av klagesaker etter lov om sosiale tjenester .....	2
2.3 Etatsstyringen av fylkesmannsembetene .....	3
<b>3 Departementenes kommentarer</b> .....	3
3.1 Kommunal- og regionaldepartementets kommentarer .....	3
3.2 Miljøverndepartementets kommentarer .....	3
3.3 Sosial- og helsedepartementets kommentarer .....	4
3.4 Arbeids- og administrasjonsdepartementets kommentarer .....	4
<b>4 Riksrevisjonens bemerkninger</b> .....	5
<b>5 Arbeids- og administrasjonsdepartementets svar</b> .....	5
<b>6 Riksrevisjonens uttalelse</b> .....	6
<b>Vedlegg: Rapport</b> .....	7

# Arbeids- og administrasjonsdepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen ved fylkesmannsembetene

### 1 INNLEDNING

Oppgaven som klageinstans for kommunale enkeltvedtak utgjør en viktig del av Fylkesmannens rolle som rettsikkerhetsinstans. Fylkesmannen er blant annet klageinstans for klager etter plan- og bygningsloven og for klager etter lov om sosiale tjenester. Klagen blir først behandlet av kommunen, og dersom kommunen opprettholder sitt vedtak, blir klagen sendt Fylkesmannen. I St.prp. nr. 1 AAD (1999–2000) heter det at Fylkesmannens saksbehandlingstid for disse klagesakene ikke bør overstige tre måneder. Fylkesmannen skal også drive informasjonsvirksomhet overfor kommunene og kan på den måten bidra til at kommunene forvalter regelverket på en tilfredsstillende måte.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere Fylkesmannens klagesaksbehandling og informasjonsvirksomhet etter plan- og bygningsloven og lov om sosiale tjenester i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen har undersøkt fylkesmannsembetenes saksbehandlingstid og vurdert i hvilken grad målene for saksbehandlingstiden oppnås. Departementenes styring og oppfølging av fylkesmannsembetene på de nevnte saksområdene er også undersøkt. For klagesaker etter plan- og bygningsloven er undersøkelsen begrenset til byggesaksklager. For klagesaker etter lov om sosiale tjenester er undersøkelsen begrenset til klager på økonomisk sosialhjelp (lovens kapittel 5) og klager på sosiale tjenester (kapittel 4). Undersøkelsen er avgrenset til forhold som kan ha betydning for saksbehandlingstiden og gjelder for fylkesmannsembetenes virksomhet i 1999.

Rapporten fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Rapporten ble i brev av 14. mars 2001 sendt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Miljøverndepartementet (MD) og Sosial- og helsedepartementet (SHD) til uttalelse. Departementenes kommentarer er behandlet i kapittel 3. Rapportens faktadel er tidligere lagt fram for departementene og de fylkesmannsembetene som inngår i undersøkelsen.

### 2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen omfatter intervjuer, analyser av sentrale styringsdokumenter og en gjennomgang av saksmapper hos Fylkesmannen i Buskerud, Hedmark, Nord-Trøndelag, Oslo og Akershus, Rogaland, Telemark, Troms og Østfold. Representanter fra AAD, KRD, MD og SHD og de åtte fylkesmannsembetene er intervjuet. Under besøkene ved fylkesmannsembetene ble det ved gjennomgangen av saksmappene registrert opplysninger om til sammen 498 byggesaker og 796 sosialtjenestesaker som var ferdigbehandlet i 1999. Også tiden kommunene bruker på å behandle klagesakene, ble kartlagt ved gjennomgangen.

#### 2.1 Behandlingen av klagesaker etter plan- og bygningsloven

Undersøkelsen viser at det for klagesaker etter plan- og bygningsloven i gjennomsnitt tok 11 måneder fra kommunen fikk inn klagen til Fylkesmannen hadde behandlet den i de åtte undersøkte fylkene. Den gjennomsnittlige behandlingstiden for klagesakene var 3,8 måneder i kommunene, 0,9 måneder fra ferdig saksbehandling i kommunene til de ble registrert inn ved embetene, og 6,3 måneder i embetene. Det var store forskjeller mellom fylkene. Mens den totale behandlingstiden for klagesakene i Østfold i gjennomsnitt var 16,6 måneder, var den 5,5 måneder i Troms.

Fylkesmannsembetene oppnådde i 1999 i begrenset grad de målene som var satt for embetenes saksbehandlingstid. For de åtte undersøkte embetene samlet, var det kun 36 prosent av sakene som ble behandlet innenfor målet på tre måneder. For 45 prosent av sakene var behandlingstiden på mer enn seks måneder. Det var imidlertid store forskjeller mellom embetene. Mens Troms i 1999 behandlet 99 prosent av sine saker innen tre måneder, behandlet Østfold i samme periode bare 3 prosent av sine saker innen tre måneder. I Østfold hadde 89 prosent av sakene en saksbehandlingstid på mer enn ett år.

Gjennomgangen av klagesakene og intervjuer med representanter fra embetene viser at lang behandlingstid i hovedsak skyldes at sakene har lang

liggetid. Det vil si at det tar lang tid fra saken blir registrert inn ved embedet til saksbehandlingen starter. Liggetiden må derfor reduseres dersom saksbehandlingstiden for klagesakene skal bli kortere.

Undersøkelsen har avdekket forskjeller mellom de åtte fylkesmannsembetene i hvordan de organiserer klagesaksbehandlingen. Oslo og Akershus og Troms var de embedene med best måloppnåelse når det gjelder saksbehandlingstid. Undersøkelsen viser at dette var de eneste embedene som aktivt fulgte opp at sakene ble behandlet innen en viss tid. Egne registreringsskjemaer ble brukt for å styre oppfølgingen av sakene. I tillegg hadde de sendt informasjon til kommunene om hvordan sakene skal forberedes og oversendes av kommunen, og de hadde etablert purrerutiner ved innhenting av informasjon. Ved begge embedene ble det sagt at ressursregistrering gir et godt grunnlag for å planlegge virksomheten.

Beregninger Riksrevisjonen har gjort, viser at fylkesmannsembetene har ulik produktivitet for arbeidet med klagesakene. Dette kan blant annet forklares med ulikheter i organiseringen av klagesaksbehandlingen, at sakene er behandlet ulikt fra kommunene, bemanningssituasjonen i embedene eller at sakene behandles ulikt av embedene i forhold til kvalitetssikring og utredning. Å avholde befarings- eller besiktigelse kan bidra til bedre klarhet i en sak. Undersøkelsen viser at omfanget av befarings- eller besiktigelse var svært forskjellig mellom embedene. Med unntak for ett embede viser undersøkelsen at de embedene som utførte forholdsvis mange befaringer eller besiktigelser, brukte mer ressurser per sak.

Undersøkelsen viser at det er store forskjeller mellom embedene når det gjelder utfallet av klagesaksbehandlingen. I Telemark og Oslo og Akershus ble henholdsvis 98 prosent og 91 prosent av sakene stadfestet, mens andelen saker som ble stadfestet i Nord-Trøndelag og Buskerud, var henholdsvis 64 prosent og 74 prosent. Det er også forskjeller mellom embedene i hvilket omfang sakene ble opphevet eller omgjort.<sup>1</sup> Dette kan tyde på at det er ulik praktisering av regelverket i kommunene eller ved fylkesmannsembetene.

Fylkesmennene informerte i begrenset omfang kommunene om plan- og bygningsloven i 1999. Fagdepartementene har påpekt at informasjonsvirksomheten overfor kommunene bør opprettholdes som en integrert del av arbeidet i forbindelse med klagesaksbehandlingen.

## 2.2 Behandlingen av klagesaker etter lov om sosiale tjenester

Undersøkelsen viser at for klagesaker etter lov om sosiale tjenester, tok det i de åtte fylkene samlet i gjennomsnitt 5,3 måneder fra kommunen fikk inn

klagen til Fylkesmannen hadde behandlet den. Den gjennomsnittlige behandlingstiden for klagesakene var 1,8 måneder i kommunene, 0,6 måneder fra ferdig saksbehandling i kommunene til de ble registrert inn ved embedene, og 2,9 måneder i embedene. Den totale saksbehandlingstiden varierte mellom fylkene fra 3,7 måneder i Troms til 6,7 måneder i Oslo og Akershus.

Fylkesmannsembetene oppnådde i 1999 i begrenset grad de målene som var satt for embedenes saksbehandlingstid. For de åtte embedene samlet var det kun 54 prosent av sakene som ble behandlet innen målet om tre måneder. Undersøkelsen viser videre at det var store forskjeller mellom embedene. Buskerud og Troms behandlet i 1999 henholdsvis 93 og 97 prosent av sine saker innen tre måneder, mens tilsvarende for Hedmark, Telemark og Oslo og Akershus var henholdsvis 10 prosent, 37 prosent og 37 prosent.

Det ser ikke ut til å være noen klar sammenheng mellom organiseringen av arbeidet med klagesakene i embedene og produktiviteten eller saksbehandlingstiden for dette sakfeltet. Forskjellene kan blant annet skyldes at sakene er behandlet ulikt fra kommunene, at sakene er ulike i kompleksitet, at noen av embedene bruker mer ressurser på å kvalitetssikre sakene, eller at enkelte embeder på grunn av høy turnover ikke holder en stabil produksjon.

Undersøkelsen viser at det er store forskjeller mellom embedene når det gjelder utfallet av klagesaksbehandlingen. For klager på sosiale tjenester (lovens kapittel 4) varierte andelen saker som ble stadfestet fra 20 prosent i Østfold til 69 prosent i Rogaland. Undersøkelsen viser at det også er store forskjeller mellom embedene i hvilket omfang sakene blir omgjort eller opphevet. For Hedmark, Telemark og Østfold ble halvparten eller mer enn halvparten av sakene omgjort. For Buskerud og Troms ble mer enn halvparten av sakene opphevet. For klagesaker på økonomisk sosialhjelp (kapittel 5) ble 83 prosent av alle sakene stadfestet. Fylkesmennene imellom varierte andelen fra 72 prosent i Østfold til 89 prosent i Buskerud. Det var også her visse forskjeller mellom embedene i omfanget av saker som ble omgjort eller opphevet. Dette kan tyde på at lovverket blir praktisert ulikt hos kommunene eller ved fylkesmannsembetene.

Undersøkelsen viser at fylkesmannsembetene i 1999 utførte en omfattende informasjonsvirksomhet overfor kommunene i forhold til lov om sosiale tjenester. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om informasjonsvirksomheten er godt nok rettet mot den enkelte kommunes utfordringer, eller om dette er et tilstrekkelig virkemiddel, sett i forhold til den høye andelen saker som oppheves og omgjøres i flere av embedene.

<sup>1</sup> Saker som får vedtaket opphevet, sendes tilbake til kommunen for ny behandling.

### 2.3 Etatsstyringen av fylkesmannsembetene

Flere embeter har påpekt behovet for at AAD styrker sin rolle i koordineringen av fagdepartementene, blant annet for å følge opp at det er bedre samsvar mellom oppgaver og ressurser. AAD er i samarbeid med de andre fagdepartementene (i Departementenes fylkesmannsutvalg) i gang med en omfattende gjennomgang av styringsdokumentene og rutine for embetsstyring.

Undersøkelsen viser at ingen av fagdepartementene får presise opplysninger om fylkesmannsembetenes måloppnåelse. Videre kom det fram at tilbakemeldingen fra fagdepartementene på embetenes årsrapporter var av en generell karakter og ble gitt til alle embetene samlet. AAD har uttalt at de for 2001 vurderer å gi tilbakemeldingen embetsvis. Dette kan bidra til at styringsdialogen blir bedre tilpasset det enkelte embetes utfordringer.

Undersøkelsen viser at det er få av embetene som registrerer ressursforbruket på klagesaksbehandlingen. I Innst. S. nr. 63 (1992–93) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk uttaler arbeids- og administrasjonskomiteen at det er et generelt problem at forvaltningen har for lite kunnskap om resultatene av sitt arbeid og om produktivitetsutviklingen. Bedre oversikt over hvordan ressursene brukes, er en forutsetning for å få kunnskap om hvor produktiv klagesaksbehandlingen er.

## 3 DEPARTEMENTENES KOMMENTARER

### 3.1 Kommunal- og regionaldepartementets kommentarer

I brev av 9. april har Kommunal- og regionaldepartementet avgitt uttalelse til rapporten.

Kommunal- og regionaldepartementet uttaler at konklusjonene fra Riksrevisjonens rapport vil formidles til samtlige embeter, og at departementet vil ta opp de konkrete funnene og drøfte dem med de embetene som er berørt. Departementet påpeker at man har vært tilbakeholden med å stille krav overfor embetene med henhold til saksbehandlingsrutiner og ellers hvordan oppgavene skal løses. Departementet har tatt til etterretning at enkelte embeter har en vanskelig ressurs- og bemanningssituasjon, og at det derfor kan være til dels store forskjeller mellom embetene. Departementet uttaler likevel at det på bakgrunn av rapporten finner grunn til å formidle behovet for en effektiv saksbehandling, og at dette vil tas opp i de kontaktpunkter departementet har med embetene.

Fylkesmannsembetenes rapportering om klagesaksbehandlingen for 2000 er lagt ved departementets svar. Ifølge oversikten har gjennomsnittlig saksbehandlingstid økt noe for fylkesmannsembetene i Telemark og Troms. For de øvrige embetene er gjennomsnittlig saksbehandlingstid redusert. For Østfold

opplyses det at gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2000 var ni måneder, og per 31. desember 2000 tre måneder.

### 3.2 Miljøverndepartementets kommentarer

Miljøverndepartementet har i brev av 17. april avgitt uttalelse til rapporten.

Miljøverndepartementet bemerker i sin uttalelse at det den siste tiden er lagt betydelig vekt på å styrke oppfølgingen av fylkesmannsembetene når det gjelder de oppgavene etter plan- og bygningsloven som ligger under departementets ansvarsområde. I den sammenheng opplyser Miljøverndepartementet at det i tildelingsbrevene for 2000 og 2001 i større grad enn tidligere har tydeliggjort fylkesmannsembetenes oppgaver og forventninger til hvordan disse bør løses. Fra og med 2001 er det også etablert et system i embetene for rapportering om klagesaksbehandlingen innenfor plan- og bygningslovens plan-del. Rapporteringen skal brukes til vurderinger av situasjonen blant annet med hensyn til saksbehandlingstid i de forskjellige embetene. Departementet uttaler videre at det er lagt vekt på bedre oppfølging av fylkesmannsembetenes jurister gjennom økt kontakt, både i form av skriftlig veiledningsmaterieell og samlinger og konferanser hvor juridiske problemstillinger kan tas opp.

Miljøverndepartementet uttaler at det i 2000 bevilget midler til ti fylkesmannsembeter/fylkeskommuner til å arrangere kurs om planjuss og planfaglige tema i kommunene, og ca. 800 kommuneansatte/kommunepolitikere deltok på kursene. Departementet framhever at tanken er at det regionale nivået skal videreføre til kommunene de signalene departementet gir, og at bedre opplæring av kommunene kan gi fylkesmannsembetene gevinst i form av færre klagesaker. Det er også for 2001 bevilget midler til å arrangere kurs for kommunene.

Miljøverndepartementet vil videre, på bakgrunn av Riksrevisjonens rapport, vurdere behovet for tiltak overfor enkeltembeter, for eksempel møter med embeter som har lang saksbehandlingstid på behandling av klager etter plan- og bygningsloven. Et slikt tiltak vil eventuelt bli drøftet med Kommunal- og regionaldepartementet.

Etter departementets oppfatning vil organiseringen innenfor hvert enkelt saksområde kunne ha stor betydning for hvordan hver enkelt sak håndteres. Det påpekes at intern organisering avgjøres av embetene selv, og at fagdepartementene har liten mulighet til å styre dette. Videre framhever departementet at embetenes interne prioriteringer av de enkelte oppgavene vil variere, og at saksbehandlingstiden på ett område ikke nødvendigvis vil være et godt bilde av ressursituasjonen i embetet som sådan. Departementet uttaler at en helhetsvurdering av de mange oppgavene Fylkesmannen har for de forskjellige departementene vil være nødvendig for å få

et godt bilde av ressursituasjonen i de enkelte embetene.

### 3.3 Sosial- og helsedepartementets kommentarer

Sosial- og helsedepartementet har i brev av 3. april avgitt uttalelse til rapporten.

Sosial- og helsedepartementet understreker at saksbehandlingstiden er vesentlig for rettssikkerheten i saker etter sosialtjenesteloven, og at måloppnåelsen med hensyn til saksbehandlingstid er for dårlig. Sosial- og helsedepartementet ser svært alvorlig på at enkelte embeter har svært høy gjennomsnittlig saksbehandlingstid, og at nesten halvparten av sakene for embetene samlet har en lengre saksbehandlingstid enn tre måneder.

Departementet tar sikte på følgende tiltak for å redusere saksbehandlingstiden ved fylkesmannsembetene. Tiltakene listes opp i tidsrekkefølge:

- Departementet vil gi en generell skriftlig tilbakemelding om rapporteringen fra 2000 til alle fylkesmannsembetene før sommeren 2001. Her vil også Riksrevisjonens rapport kommenteres. Departementet vil videre ta direkte kontakt med de embetene som kommer dårligst ut med hensyn til saksbehandlingstid, for å få drøftet tiltak som kan redusere saksbehandlingstiden. I en slik dialog vil det bli lagt særlig vekt på embetenes ansvar for å nå de målene som er satt, og departementet vil stille krav om at det blir iverksatt tiltak.
- Sosial- og helsedepartementet vil sørge for at klagebehandlingen og muligheter for å redusere saksbehandlingstiden både i kommunene og ved fylkesmannsembetene blir et tema på en konferanse om klagesaksbehandling høsten 2001 der alle embetene deltar. Her vil det også være viktig at embeter med gode tall å vise til legger fram sine erfaringer med behandlingen av klagesaker.
- Departementet vil sammen med Arbeids- og administrasjonsdepartementet sørge for at det i tildelingsbrevet til fylkesmannsembetene blir gitt omtale av Riksrevisjonens rapport og klare signaler om de kravene departementene har til behandlingen av klagesaker.

Sosial- og helsedepartementet påpeker at tallene for utfallet av fylkesmannsembetenes klagesaksbehandling forsterker inntrykket av at saksbehandlingskompetansen innenfor sosialsektoren og særlig innenfor pleie- og omsorgssektoren, er for dårlig. Sosial- og helsedepartementet peker på at det har satt i gang flere tiltak som tar sikte på å bedre kvaliteten på kommunenes saksbehandling. Departementet uttaler at økt kompetanse på dette feltet vil kunne bidra til å redusere antallet klagesaker betydelig.

Sosial- og helsedepartementet har fra og med

2000 endret rapporteringsskjemaet slik at departementet får tilbakemeldinger som er presise i forhold til de målene som er satt.

### 3.4 Arbeids- og administrasjonsdepartementets kommentarer

I brev av 26. april 2001 til Riksrevisjonen har Arbeids- og administrasjonsdepartementet avgitt uttalelse til rapporten. Departementet viser til brev fra de andre departementene og knytter følgende tilleggsmerknader til Riksrevisjonens rapport:

#### *Styring, rapportering og koordinering*

Departementet uttaler at det er planlagt et prosjekt for en total gjennomgang av departementenes styring av fylkesmannsembetene. Prosjektet vil gjennomgå og vurdere styringselementene, og med dette som grunnlag utarbeide reviderte retningslinjer for embetsstyringen. Departementenes fylkesmannsutvalg har gitt sin tilslutning til prosjektet.

Anbefalingene i Riksrevisjonens rapport vil ifølge departementet følges opp i arbeidet med tildelelsesbrevet for 2002 i samarbeid med oppdragsdepartementene. Riksrevisjonens funn vil også bli særskilt tatt opp med fylkesmennene i de kommende ledersamtalene mellom departementet og den enkelte fylkesmann.

#### *Forholdet mellom oppgaver og ressurser i fylkesmannsembetene*

Arbeids- og administrasjonsdepartementet opplyser at Stortinget ved behandlingen av budsjettet for 1997 vedtok en samlet reduksjon av driftsrammene for fylkesmannsembetene med vel 50 millioner kroner. Dette reduserte nivået er fulgt opp i budsjettforslagene fra regjeringens side i årene etter. Som en følge av dette har embetene i perioden 1997–2000 redusert antallet årsverk med 11,5 prosent, uten at det er foretatt en tilsvarende reduksjon i arbeidsoppgaver. Departementet peker på ulike tiltak som er igangsatt i denne perioden for å effektivisere embetenes oppgaveløsning og redusere omfanget av arbeidsoppgavene. Summen av disse tiltakene har ifølge Arbeids- og administrasjonsdepartementet ført til en mer effektiv drift, men embetene melder at det fremdeles ikke er samsvar mellom oppgaver og tilgjengelige ressurser.

#### *Rettsikkerhetsprosjektet*

Departementet har i samarbeid med oppdragsdepartementene igangsatt prosjektet «Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans». Prosjektets to første faser er avsluttet, og man har kartlagt og gruppert Fylkesmannens rettssikkerhetsoppgaver samt undersøkt hvordan Fylkesmannen utfører dem. Tredje fase av prosjektet vil ifølge departementet stille opp mål og strategier for Fylkesmannens arbeid med rettssikker-

hetsoppgavene framover. Departementet uttaler at man i denne sammenheng vil følge opp med forbedrende tiltak i forhold til de svakhetene Riksrevisjonen har avdekket gjennom sin rapport om klagesaksbehandlingen. Departementet vil også arrangere et rettsikkerhetsseminar for fylkesmannsembetene og oppdragsdepartementene. Kravene til saksbehandlingstid og saksbehandlingskvalitet vil tas opp i denne sammenheng.

#### 4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen vil peke på at fylkesmannsembetene i liten grad oppnår målene som er satt for saksbehandlingstiden i klagesaker. For klagesaker etter plan- og bygningsloven ble kun 35,7 prosent av de undersøkte sakene behandlet innen målet om tre måneder, og 20 prosent av sakene hadde en saksbehandlingstid på over ett år. For klagesaker etter lov om sosiale tjenester ble kun 53,5 prosent av sakene behandlet innen tre måneder. Det var store variasjoner i saksbehandlingstiden mellom embetene, spesielt for klagesakene etter plan- og bygningsloven.

Riksrevisjonen vil også peke på at klagesakene er svært viktige for den enkelte, og at det derfor er uheldig at en rekke saker har en uforholdsmessig lang saksbehandlingstid. Riksrevisjonen har merket seg at Sosial- og helsedepartementet blant annet uttaler at saksbehandlingstiden er vesentlig for rettsikkerheten i saker etter lov om sosiale tjenester. Riksrevisjonen vil understreke at det samme også gjelder for saker etter plan- og bygningsloven.

Undersøkelsen viser at lang saksbehandlingstid for begge saksområdene i hovedsak skyldes at sakene blir liggende lenge før saksbehandlingen starter. Flere embeter forklarer dette med mangel på ressurser, men etter Riksrevisjonens vurdering er også embetenes organisering av klagesaksbehandlingen av stor betydning for måloppnåelsen i forhold til saksbehandlingstid. For klagesaker etter plan- og bygningsloven, hvor forskjellene mellom embetene var størst, viser undersøkelsen at det er en sammenheng mellom kort saksbehandlingstid og gode rutiner for klagesaksbehandlingen. Fylkesmannsembetene i Troms og Oslo og Akershus hadde for dette saksfeltet kortest saksbehandlingstid, og begge embetene hadde gode rutiner for registrering og oppfølging av egen saksbehandling og kommunenes saksforberedelse. Oversikt over ressursbruken ble av begge embetene sagt å gi et godt grunnlag for å planlegge virksomheten. For de andre embetene var disse rutinene bare i begrenset omfang etablert. Sammenhengen mellom gode rutiner for klagesaksbehandlingen og kort saksbehandlingstid indikerer at flere embeter har et betydelig effektiviseringspotensiale. Riksrevisjonen har merket seg at samtlige departementer har uttalt at de vil følge opp embetene og ta tak i de påviste svakhetene. Sosial- og helsedepartementet vil

blant annet arrangere en konferanse for alle embetene hvor embeter med god måloppnåelse gir en orientering om sine erfaringer.

Det er store forskjeller mellom embetene når det gjelder utfallet av klagesaksbehandlingen, spesielt gjelder dette for klagesaker etter lov om sosiale tjenester. Riksrevisjonen har merket seg at Sosial- og helsedepartementet uttaler at dette forsterker inntrykket av at saksbehandlingskompetansen innenfor sosialsektoren i kommunene er for dårlig, og at departementet har satt i gang tiltak for å bedre denne.

Undersøkelsen viser at det er en sammenheng mellom effektive saksbehandlingsrutiner, kort saksbehandlingstid og god ressursutnyttelse. Riksrevisjonen vil peke på at Arbeids- og administrasjonsdepartementet har et overordnet ansvar for fylkesmannsembetene og deres virksomhet, og stiller spørsmål om departementet har gjort nok for å få til en god styring av ressursbruken i alle embetene.

#### 5 ARBEIDS- OG ADMINISTRASJONS-DEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet som i brev av 21. juni 2001 har svart:

*«Riksrevisjonens brev av 5. juni 2001.*

*De berørte fylkesmennene og departementene har tidligere uttalt seg til Riksrevisjonens rapport om fylkesmennenes behandling av klagesaker etter plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven, som det foreliggende dokument nr 3 forslag er basert på. Jeg viser bl a til brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet om rapportens faktagrunnlag og foreløpige vurderinger datert 14. februar og 26. april 2001.*

*Riksrevisjonens undersøkelse avdekker at behandlingstiden i 1999 for klager etter plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven i gjennomsnitt for de åtte undersøkte fylkesmannsembetene var på hhv 6,3 og 2,9 mnd, mens målet i tildelingsbrevet samme år var en behandlingstid på inntil 3 mnd. Undersøkelsen viser store forskjeller embetene imellom både når det gjelder saksbehandlingstiden og når det gjelder utfallet av sakene.*

*Jeg er enig i at saksbehandlingstiden er for lang hos fylkesmennene på de undersøkte områdene. Særlig gjelder dette for saker etter plan- og bygningsloven. Dette vil bli fulgt opp med sikte på at målet om høyst 3 mnd saksbehandlingstid skal holdes. Oppfølgingen vil skje både fra de ansvarlige fagdepartementene og fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Oppfølgingen vil rettes mot fylkesmennene samlet ved skjerping av målene i tildelingsbrevene og ved å ta opp den lange saksbehandlingstiden som særskilt tema på et av fylkesmannsmøtene i høst. Etter at Dokument nr 3 forslaget er behandlet i Stor-*



tinget vil jeg skrive et eget brev til fylkesmennene om saken, og fra departementets side vil temaet saksbehandlingstid systematisk bli fulgt opp overfor hver enkelt fylkesmann i de årlige ledersamtaler og lederlønnskontrakter.

Fra departementets side er spørsmålet om saksbehandlingstid tatt eksplisitt opp i tildelingsbrevet for 2001, hvor det er bedt om at hvert enkelt embete redegjør for situasjonen i embetet.

Et annet viktig moment i denne sammenhengen er budsjettreformen som ble innført fra og med 2001. Denne innebærer at de tre driftskapitlene fra hhv Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet ble slått sammen til ett kapittel. Dette ble gjort blant annet for å lette omdisponeringsadgangen innenfor hvert enkelt embete slik at den totale ressurstilgangen kunne sees under ett. Siden reformen ble innført ved dette årsskiftet, har vi ennå ikke kunnet evaluere effekten av reformen. Endringen med de omdisponeringsmuligheter den muliggjør, er blitt godt mottatt i fylkesmannsembetene.

Det skal også pekes på at omstillingsprogrammet for fylkesmannsembetene har åpnet opp for større organisatorisk frihet for fylkesmennene, og dette virkemiddel er av mange embeter tatt i bruk for å fremme større effektivitet i oppgaveløsningen.

Stortinget behandlet 14. juni St meld nr 31/Innst S nr 307 for 2000–01 (oppgavemeldingen). En følge av behandlingen er økt satsing på fylkesmannsembetene som rettssikkerhetsinstans. Dette innebærer flere oppgaver som klage- og tilsynsmulighet og en videreutvikling av embetene som borgernes garantist for at kommuneforvaltningens enkeltvedtak er rettsriktige og at kommunenes produksjon av velferdstjenester foregår i samsvar med Stortingets og Regjeringens mål. Denne satsingen gjør det nødvendig både for fylkesmennene og for de berørte departementer å ha et forsterket fokus i tiden fremover på hvordan dette arbeidet best kan organiseres bl a for å holde saksbehandlingstiden for den enkelte private klager nede på et forsvarlig nivå.

*Jeg vil ellers følge forholdet mellom fylkesmennenes oppgaver, embetenes oppgavemestring og den årlige tildeling av ressurser over kap 1510 meget nøye i tiden fremover, og ta dette særskilt opp i forbindelse med Regjeringens arbeid med budsjettproposisjonen for 2002.»*

## 6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen konstaterer at målet om tre måneders saksbehandlingstid ved fylkesmannsembetene ble nådd for 35,7 prosent av de undersøkte klagesakene etter plan- og bygningsloven og for 53,5 prosent av klagesakene etter lov om sosiale tjenester. Når saksbehandlingstiden i kommunene blir regnet med, er den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for de undersøkte sakene 11 måneder for klagesaker etter plan- og bygningsloven og 5,3 måneder for klagesaker etter lov om sosiale tjenester. Etter Riksrevisjonens vurdering tilsier den lange saksbehandlingstiden at hensynet til den enkeltes rettssikkerhet ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.

Riksrevisjonen er enig med departementet i at den økte satsingen på fylkesmannsembetene som rettssikkerhetsinstans som følger av Stortingets behandling av St.meld. nr. 31/ Innst. S. nr. 307 (2000–2001) (oppgavemeldingen), gjør det nødvendig med et forsterket fokus på hvordan dette arbeidet best kan organiseres blant annet for å holde saksbehandlingstiden for den enkelte private klager nede på et forsvarlig nivå.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet sier seg enig i at saksbehandlingstiden ved fylkesmannsembetene er for lang på de undersøkte områdene. Riksrevisjonen ser positivt på at Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil følge opp fylkesmannsembetene med sikte på å nå målet om maksimalt tre måneders saksbehandlingstid i embetene.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 5. september 2001.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Eivind Eckbo**

**Tore Haugen**

**Helga Haugen**

**Brit Hoel**

---

Therese Johnsen

Vedlegg

# Rapport

## Klagesaksbehandlingen ved fylkesmannsembetene

## Innhold

	Side
<b>Sammendrag</b> .....	9
<b>1 Innledning</b> .....	10
1.1 Bakgrunn .....	10
1.2 Formål og problemstillinger .....	10
1.3 Avgrensning .....	11
<b>2 Metodisk tilnærming og gjennomføring</b> .....	12
2.1 Gjennomføring .....	12
2.2 Datagrunnlaget .....	12
2.2.1 AAD, KRD, MD og SHD .....	12
2.2.2 Fylkesmannsembetene .....	12
2.3 Analyseteknikker .....	13
2.4 Datakvalitet .....	13
<b>3 Revisjonskriterier</b> .....	14
3.1 Etatsstyring av fylkesmannsembetene .....	14
3.2 Fylkesmannens kompetanse .....	14
3.3 Fylkesmannens klagesaksbehandling .....	15
3.4 Fylkesmannens informasjonsvirksomhet .....	15
3.5 Produktivitet .....	15
<b>4 Faktadel</b> .....	16
4.1 Departementenes etatsstyring av fylkesmannsembetene .....	16
4.1.1 Fastsettelse av resultatmål og finansiering .....	16
4.1.2 Rapportering fra embetene .....	16
4.1.3 Tilbakemelding fra departementene .....	17
4.1.4 Erfaringsutveksling mellom embetene .....	17
4.2 Behandlingen av klagesaker etter plan- og bygningsloven .....	18
4.2.1 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesakene .....	18
4.2.2 Variasjoner i saksbehandlingstiden ved fylkesmannsembetene .....	18
4.2.3 Årsaker til variasjoner i saksbehandlingstiden .....	19
4.2.4 Utfallet av fylkesmannsembetenes klagesaksbehandling .....	22
4.2.5 Fylkesmannsembetenes informasjonsvirksomhet .....	23
4.3 Behandlingen av klagesaker etter lov om sosiale tjenester .....	24
4.3.1 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesakene .....	24
4.3.2 Variasjoner i saksbehandlingstiden ved fylkesmannsembetene .....	24
4.3.3 Årsaker til variasjoner i saksbehandlingstiden .....	25
4.3.4 Utfallet av fylkesmannsembetenes klagesaksbehandling .....	27
4.3.5 Fylkesmannsembetenes informasjonsvirksomhet .....	29
<b>5 Vurderinger</b> .....	30
5.1 Innledning .....	30
5.2 Behandlingen av klagesaker etter plan- og bygningsloven .....	30
5.2.1 Saksbehandlingstid .....	30
5.2.2 Utfallet av klagesaksbehandlingen .....	31
5.3 Behandlingen av klagesaker etter lov om sosiale tjenester .....	31
5.3.1 Saksbehandlingstid .....	31
5.3.2 Utfallet av klagesaksbehandlingen .....	32
5.4 Etatsstyring av fylkesmannsembetene .....	32
<b>Vedlegg 1: Tabeller</b> .....	33

## Sammendrag

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere fylkesmannsembetenes klagesaksbehandling etter plan- og bygningsloven og lov om sosiale tjenester. Forvaltningsloven § 11 a inneholder bestemmelser som setter krav til framdrift i saksbehandlingen. Her heter det at forvaltningsorganet skal «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Undersøkelsen viser at i flere embeter var det mange klagesaker med lang saksbehandlingstid. Dette kan bidra til å undergrave rettssikkerheten til klageren.

Undersøkelsen omfatter intervjuer, analyser av sentrale styringsdokumenter og en gjennomgang av saksmapper hos embetene. Representanter fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Sosial- og helsedepartementet og åtte utvalgte fylkesmannsembeter er intervjuet. Ved besøk hos fylkesmannsembetene ble det ved gjennomgangen av saksmappene registrert opplysninger om til sammen 498 byggesaker og 796 sosialtjenestesaker som var ferdigbehandlet i 1999.

I St.prp. nr. 1 AAD (1999–2000) heter det at Fylkesmannens saksbehandlingstid for klagesaker etter plan- og bygningsloven og lov om sosiale tjenester ikke bør overstige tre måneder.

Undersøkelsen viser at flere av fylkesmannsembetene i liten grad oppnådde disse målene. For klagesaker etter plan- og bygningsloven ble kun 35,7 prosent av de undersøkte sakene behandlet innen tre måneder. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for sakene samlet var 6,3 måneder. For klagesakene etter lov om sosiale tjenester var måloppnåelsen noe bedre. Her ble 53,5 prosent av sakene behandlet innen tre måneder, og gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 2,9 måneder. Spesielt for klagesaker et-

ter plan- og bygningsloven var det store variasjoner mellom embetene.

Riksrevisjonens gjennomgang av klagesakene og intervjuer med representanter fra embetene viser at lang saksbehandlingstid i hovedsak kommer av at sakene har lang liggetid. Det vil si at det tar lang tid fra saken kommer inn til embetet, til saksbehandlingen starter. Liggetiden må derfor reduseres dersom saksbehandlingstiden for klagesakene skal bli kortere. Organiseringen av arbeidet med klagesakene vil også ha betydning for saksbehandlingstiden. Embetene bør ha systemer som gjør det mulig aktivt å følge opp at sakene blir behandlet innen en viss tid. Informasjon om hvordan sakene skal forberedes av og oversendes fra kommunen, og purrerutiner ved innhenting av informasjon vil også spille positivt inn.

Det er forholdsvis store forskjeller mellom embetene når det gjelder utfallet av klagesaksbehandlingen. Spesielt gjelder dette for klagesaker på sosiale tjenester, lovens kapittel 4. Riksrevisjonen har ikke undersøkt årsakene til ulikhetene, men en kan imidlertid ikke se bort fra at forskjellene har å gjøre med ulik praktisering av lovverket i kommunene eller hos fylkesmannsembetene. Fagdepartementene bør derfor undersøke årsakene til forskjellene nærmere for å vurdere om det er behov for å sette i verk spesielle tiltak for å øke kvaliteten på saksbehandlingen.

Flere embeter har påpekt behovet for at AAD styrker sin rolle i koordineringen av fagdepartementene, blant annet for å følge opp at det er bedre samsvare mellom oppgaver og ressurser. AAD er, i samarbeid med Departementenes fylkesmannsutvalg, i gang med en omfattende gjennomgang av styringsdokumentene og rutinene for embetsstyringen.

# 1 Innledning

## 1.1 BAKGRUNN

Fylkesmannen er statens fremste representant i fylket og er tillagt et særlig helhetsansvar for all statlig virksomhet. Fylkesmannen skal formidle den nasjonale politikken til kommuner på flere viktige sektorområder og føre tilsyn med at denne blir gjennomført innenfor de rammer som er fastsatt. Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har det administrativt overordnede ansvaret for fylkesmannsembetene, herunder styringssystemer og samordning i forhold til andre departementer. Embetene utfører arbeidsoppgaver for en rekke departementer og er faglig underlagt disse. Dette er i hovedsak Barne- og familiedepartementet (BFD), Sosial- og helsedepartementet (SHD), Justisdepartementet (JD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Miljøverndepartementet (MD) og Landbruksdepartementet (LD).

Fylkesmannens oppgaver kan grovt sett deles i fire: sektormyndighet, samordningsmyndighet, rettsikkerhetsinstans og informasjonsknutepunkt. Oppgaven som klageinstans for kommunale enkeltvedtak utgjør ett av hovedelementene i rollen som rettsikkerhetsinstans. Fylkesmannen er blant annet klageinstans for klager etter plan- og bygningsloven og for klager etter lov om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven). Disse klagenes blir først behandlet av kommunen, og dersom kommunen opprettholder sitt vedtak, blir klagen sendt Fylkesmannen. I St.prp. nr. 1 AAD (1999–2000) heter det at Fylkesmannens saksbehandlingstid for disse klagesakene ikke bør overstige tre måneder.<sup>1</sup> Fylkesmannen har også et ansvar for å gi informasjon til kommunene og kan på den måten bidra til at kommunene forvalter regelverket på en tilfredsstillende måte.

KRD og MD er fagdepartementer for plan- og bygningsloven. I 1998 ble det behandlet 3 588 klagesaker etter plan- og bygningsloven, mens det i 1997 ble behandlet 3015 saker.<sup>2</sup> I 1999 fattet samtlige fylkesmannsembeter totalt 3 175 vedtak i byggesaksklager etter plan- og bygningsloven, og gjennomsnittlig saksbehandlingstid varierte mellom embetene fra 1,5 måneder til 14 måneder. I St.prp. nr. 1 for AAD (2000–2001) heter det at for embetene samlet var gjennomsnittet 5,5 måneder i 1999.

SHD er fagdepartement for sosialtjenesteloven. Det ble behandlet totalt 5 761 klagesaker etter denne loven i 1998, noe som var en nedgang på 16 prosent sammenliknet med 1997, da det ble behandlet 6 864 klagesaker.<sup>3</sup> Nedgangen i antall mottatte klagesaker fortsatte i 1999 i de fleste embeter. Ifølge St.prp. nr. 1 AAD (2000–2001) er det store variasjoner mellom embetene når det gjelder gjennomsnittlig saksbehandlingstid, som varierer fra en til fem måneder.

Fylkesmannsembetene ble inntil 2001 finansiert over AADs kapittel 1510, LDs kapittel 1102 og MDs kapittel 1406.<sup>4</sup> Landbruksavdelingen og miljøvernavdelingen hos fylkesmannsembetene fikk midler gjennom henholdsvis budsjettkapitlene 1102 og 1406, mens budsjettkapittel 1510 dekket Fylkesmannens øvrige virksomhet. I 1999 var bevilgningen på kapittel 1510 på 326,5 millioner kroner, og i 2000 ble det bevilget 334,3 millioner kroner.<sup>5</sup> Fylkesmannsembetene hadde en nedgang i antall årsverk med 8,7 prosent i perioden 1996–98 uten at det ble foretatt en tilsvarende reduksjon i arbeidsoppgaver.<sup>6</sup>

## 1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke Fylkesmannens klagesaksbehandling og informasjonsvirksomhet i forhold til plan- og bygningsloven og lov om sosiale tjenester i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger.

Undersøkelsen er basert på følgende problemstillinger:

- Hvordan er departementenes styring og oppfølging av fylkesmannsembetene i forbindelse med de aktuelle saksområdene?
- Hvor lang er saksbehandlingstiden fra klagedato til dato for vedtak i klagesakene?
- I hvilken grad oppnår fylkesmannsembetene de mål som er satt for saksbehandlingstiden for klagesakene?
- Hva er årsakene til manglende måloppnåelse?
- Hvordan er embetenes produktivitet for klagesaksbehandling?
- Blir hensynet til den enkeltes rettssikkerhet til-

<sup>3</sup> St.prp. nr. 1 AAD (1999–2000).

<sup>4</sup> Fra og med budsjettåret 2001 er de tre kapitlene slått sammen under AADs kapittel 1510.

<sup>5</sup> St.prp. nr. 1 AAD (1998–1999) St.prp. nr. 1 AAD (1999–2000) og St.prp. nr. 1 AAD (2000–2001).

<sup>6</sup> St.prp. nr. 1 AAD (1999–2000), side 38.

<sup>1</sup> Dette står også i St.prp. nr. 1 AAD (1998–1999).

<sup>2</sup> Tallene fra de ulike årene er ikke direkte sammenliknbare. Det kommer av at rapporteringsskjemaet fra embetene til KRD ble endret fra 01.01.1999.

strekkelig ivaretatt ved klagesaksbehandlingen hos fylkesmannsembetene?

- Hvilken informasjonsplikt og informasjonsvirksomhet har fylkesmannsembetene overfor kommunene i forbindelse med plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven?

### 1.3 AVGRENSNING

For klagesaker etter plan- og bygningsloven begrenses analysen til byggesaksklager.<sup>7</sup> For klagesaker et-

ter lov om sosiale tjenester er undersøkelsen begrenset til klagesaker på økonomisk sosialhjelp (kapittel 5) og klagesaker på sosiale tjenester (kapittel 4). I gjennomgangen av sakene har vi bare sett på forhold som kan ha betydning for saksbehandlingstiden. Det betyr at vi ikke har tatt stilling til kvaliteten på saksbehandlingen eller om sakene har fått riktig saksutfall.

Undersøkelsen er avgrenset til fylkesmannsembetenes virksomhet i 1999. Det vil si at utvalget av klagesaker er gjort blant saker som ble ferdigbehandlet i 1999.

---

<sup>7</sup> Byggesaksklager er i undersøkelsen definert til også å gjelde de deler av loven som kommer under Miljøverndepartementets ansvarsområde, for eksempel klager over vedtak om midlertidig bygge- og deleforbud. Klager på bebyggelseplaner, reguleringsplaner og ekspropriasjon er utelatt fra undersøkelsen.

## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

### 2.1 GJENNOMFØRING

For å få informasjon om departementenes styring og oppfølging av fylkesmannsembetene er det gjennomført intervjuer med representanter fra AAD, KR D, MD og SHD og åtte fylkesmannsembeter. Tilbakemeldingen fra departementene på embetenes årsrapporter for 1999 er også gjennomgått.

Stortingsdokumenter og styringsdokumenter er brukt for å kartlegge hvilke mål som gjelder for fylkesmannsembetenes klagesaksbehandling og informasjonsvirksomhet. Det er holdt intervjuer med åtte fylkesmannsembeter for å undersøke saksbehandlingsrutiner, bemanningssituasjon og andre forhold for vedkommende embete. I tillegg er det foretatt en saksgjennomgang av et utvalg saker for å undersøke saksbehandlingstiden og eventuelle forklaringer på den. Ved gjennomgangen av sakene hos fylkesmannsembetene kartla en også saksbehandlingstiden kommunen bruker på å behandle klagesakene. Det er også foretatt dokumentanalyser av årsrapportene fra embetene for 1999.

### 2.2 DATAGRUNNLAGET

#### 2.2.1 AAD, KR D, MD og SHD

Etter intervjuene med departementene ble det laget skriftlige oppsummeringer som departementene fikk oversendt for verifisering. De foreløpige revisjonskriteriene og utkast til faktadel ble forelagt departementene, og det ble tatt hensyn til de kommentarene som ble gitt.

#### 2.2.2 Fylkesmannsembetene

For hvert av de to saksfeltene ble det trukket ut fire embeter hovedsakelig på grunnlag av lang saksbehandlingstid for klagesakene. Ved at en så på måloppnåelse for de to saksfeltene, sammen med geografisk spredning og antall behandlede saker, ble det valgt ut til sammen åtte embeter. Følgende embeter er undersøkt nærmere:

- Fylkesmannen i Buskerud
- Fylkesmannen i Hedmark
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Fylkesmannen i Rogaland
- Fylkesmannen i Telemark
- Fylkesmannen i Troms
- Fylkesmannen i Østfold

#### *Intervjuer*

Ved hvert embete besøkte en både avdelingen som behandler byggesaker, og avdelingen som behandler sosialtjenestesaker. Temaer som ble undersøkt, var prioriteringer, ressursbruk til klagesaksbehandling, restansetall og intern organisering av klagesaksbehandlingen. I tillegg undersøkte en den aktuelle avdelings forhold til de overordnede departementer, tilsvarende avdelinger ved andre embeter og kommunene. I forkant av besøkene ble hovedtemaer for intervjuet sendt til den aktuelle avdelingen. I intervjuene deltok vedkommende avdelingsleder, eventuelt seksjonsleder, og ofte en eller flere saksbehandlere. I to tilfeller var det også representanter fra embetsledelsen til stede. Det ble utarbeidet skriftlige oppsummeringer fra besøkene som ble oversendt vedkommende embete for verifisering. I tillegg ble utkastet til faktadelen sendt til embetene for eventuelle rettinger av framstillingen av det aktuelle embetet.

#### *Registrering av saker hos fylkesmannsembetene*

Ved hvert besøk er det foretatt en manuell registrering av et utvalg saker som ble ferdig behandlet hos fylkesmannsembetene i 1999. I forkant av besøkene ble det tilsendt en arkivutskrift fra embetene over aktuelle saker, og 120 saker for hvert av de to klagesaksområdene ble trukket ut.<sup>8</sup> Utvalget av saker ble gjort systematisk ut fra arkivutskriften. Det betyr at dersom et embete hadde behandlet 240 saker, ble annenhver sak trukket ut. Noen saker var registrert som klagesak av arkivet, men kunne for eksempel være en sak om saksomkostninger, eller klagen kunne være trukket. I tillegg var det en rekke av de utvalgte sakene som ikke var ferdig behandlet i 1999. Disse sakene er utelatt fra undersøkelsen. Saker som ble sendt til AAD for oppnevning av settefylkesmann, og klagesaker som er avvist, er også utelatt fra undersøkelsen.<sup>9</sup> Etter at de nevnte typer saker er ekskludert, inneholder datasettet opplysninger om 498 byggesaker og 796 sosialtjenestesaker.

<sup>8</sup> Flere avdelinger behandlet færre enn 120 saker i 1999.

<sup>9</sup> Saken sendes til settefylkesmann i de tilfeller hvor for eksempel Miljøvern avdelingen i fylkesmannsmbetet er klager. Klagesaker som var feilsendt ble avvist, og det ble i svarbrev henvisning til at kommunen skulle behandle klagen først. Disse «klagesakene» er dermed ikke reelle klagesaker.

For hver sak ble det registrert opplysninger om saksnummer, klagedato, den tiden det tar å behandle klagen i kommunen, når saken kom inn til fylkesmannsembetet, om og når forvaltningsvarsel ble utsendt, når saken ble ferdig behandlet, utfall og om det ble innhentet opplysninger under saksbehandlingen. For byggesaksklager er det registrert om det har vært befarings- eller besiktigelse i saken.

### 2.3 ANALYSETEKNIKKER

For å få fram informasjon om saksbehandlingstiden er gjennomsnittlig og median saksbehandlingstid vist.<sup>10</sup> For å få et presist svar på hvor mange av sakene som ble behandlet innen kravet om tre måneder, er det laget tidsintervaller for saksbehandlingstiden for klagesakene.

Produktiviteten når det gjelder klagesaksbehandlingen i embetene, blir framstilt ved at en ser på forholdet mellom antall månedsverk brukt til klagesaksbehandling og antall behandlede saker. Dette blir sett i sammenheng med måloppnåelse når det gjelder saksbehandlingstid.

### 2.4 DATAKVALITET

For å beregne produktivitet har vi blant annet tatt utgangspunkt i det antallet månedsverk embetene i intervjuer oppgir å ha brukt til klagesaksbehandling. I Troms, Nord-Trøndelag og juridisk avdeling i Oslo og Akershus er det foretatt ressursregistrering.<sup>11</sup> For de andre embetene knytter det seg usikkerhet til ressursanslaget.

De månedsverkene som embetene oppgir å ha brukt på klagesaksbehandling i 1999, inkluderer også arbeid med saker som ikke ble ferdig behandlet i 1999. Videre inkluderer de sakene som ble ferdig behandlet i 1999, et uvisst antall månedsverk som ble brukt på disse sakene i 1998. Det har altså ikke vært mulig å få helt presise tall for hvor mange månedsverk som faktisk ble brukt til å behandle de sakene som ble ferdige i 1999.

I møtet med fylkesmannsembetet i Oslo og Akershus kom det fram at utvalget av byggesaksklager fra embetet ikke var representativt i forhold til utfall. Av de 98 sakene undersøkelsen omfatter, ble 38,8 prosent av sakene opphevet, 37,8 prosent av sakene stadfestet, 18,3 prosent av sakene omgjort og 5,1 prosent av sakene delvis omgjort. Embetet har til KRD rapportert at 489 av 535 saker ble helt eller delvis stadfestet i 1999, noe som tilsvarer 91,4 prosent. Det ble hevdet at en del av de sakene som hadde utfallet opphevet, var spesielt kompliserte saker som det av den grunn tok lengre tid å behandle.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Medianen er den verdien som deler en ordnet fordeling i to like deler, det vil si verdien til den enhet som ligger midt i rekken av enheter når de er ordnet etter stigende verdi.

<sup>11</sup> Nord-Trøndelag understreker at ressursregistreringen omfatter hele lovens virkeområde, hvor ressurser medgått til klagesaksbehandling er et estimat.

<sup>12</sup> Referat fra møtet med Fylkesmannen i Oslo og Akershus 08.03.00.



### 3 Revisjonskriterier

#### 3.1 ETATSSTYRING AV FYLKESMANNSEMBETENE

Når flere departementer stiller krav som berører virksomhetens bruk av tildelte bevilgninger, skal utformingen av tildelingsbrev samordnes. Det departement som har det overordnede administrative ansvaret for virksomheten som helhet, har ansvar for at samordning skjer.<sup>13</sup> Ifølge Arbeids- og administrasjonsdepartementet innebærer rollen som administrativt overordnet departement et hovedansvar for tilrettelegging, sikring og kontroll av kvalitet i styringssystem, kompetanse og organisasjonsutvikling og for øvrig et generelt ansvar for de administrative rammebetingelser i embetene. Fagdepartementene har et ansvar for å følge utviklingen i saksomfanget innenfor sine saksområder i forhold til de ressurser som bevilges til embetene. Det er et grunnleggende prinsipp at dersom saksomfanget innenfor et fagområde øker, skal fagdepartementet påse at det følger med de nødvendige ressursene til embetene. Dette gjelder også utenom den ordinære delen av budsjettprosessen for kapittel 1510.

I bevilgningsreglementet §§ 2 og 13 er det nedfelt krav om at det skal formuleres resultatkrav og foretas resultatrapportering. Denne bestemmelsen er nærmere utdypet i økonomireglementet for staten av 26. januar 1996 (R-0564 B) § 3.1, hvor det kreves at hvert departement innenfor egne ansvarsområder skal fastsette mål og resultatkrav. Målene og kravene skal nås innenfor rammen av de vedtatte bevilgninger, uten uhjemlede overskridelser. Departementet skal rapportere om oppnådde resultater på en hensiktsmessig måte. For å gjennomføre en formålstjenlig rapportering skal departementet påse at det for hver underliggende virksomhet blir utarbeidet metoder, resultatindikatorer/kriterier. De skal brukes som ledd i vurderingen av om virksomheten, ved rapportperiodens utløp, viser resultater i samsvar med de målene som er fastsatt. Drøfting av virksomhetenes årsrapport skal inngå som en fast del av styringsdialogen mellom departementet og virksomheten.<sup>14</sup>

I Innst. S. nr. 63 (1992–93), jamfør St.meld. nr. 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personal-

politikk, uttaler arbeids- og administrasjonskomiteen at det er et generelt problem at forvaltningen har for lite kunnskap om resultatene av sitt arbeid og produktivitetutviklingen. Bedre kunnskap om hvordan tiltak virker, og hvor produktiv oppgaveløsningen er, vil føre til en mer bevisst og målrettet bruk av virkemidlene.<sup>15</sup>

Tildeling av faglig forvaltningsmyndighet og budsjettmyndighet fra overordnet nivå skal alltid skje til Fylkesmannen. Utøvelse av myndighet på lavere nivå i organisasjonen vil alltid være basert på intern delegasjon fra Fylkesmannen som embetets leder. Det innebærer at Fylkesmannen er ansvarlig for de vedtak som treffes, og for ressursbruken. Internt vil den enkelte avdelingsjef ha resultatansvar for sin avdeling, men dette ansvaret kommer aldri som en erstatning for Fylkesmannens ansvar.<sup>16</sup>

#### 3.2 FYLKESMANNENS KOMPETANSE

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 13 har Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet, i samråd med Justisdepartementet, vedtatt å overføre til Fylkesmannen myndighet til å avgjøre klagesaker.<sup>17</sup> Det følger av plan- og bygningsloven § 15 at når ikke annet er bestemt, er det forvaltningsloven § 34 som fastlegger Fylkesmannens kompetanse som klageinstans for vedtak etter plan- og bygningsloven. I forvaltningsloven § 34 annet ledd heter det at klageinstansen kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter.

Fylkesmannen er også klageinstans for klager etter sosialtjenesteloven.<sup>18</sup> I henhold til sosialtjenesteloven kan Fylkesmannen prøve alle sider av kommunens vedtak, men når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan Fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig.<sup>19</sup>

For begge typer klagesaker blir klagen først behandlet i kommunen. Dersom kommunen opprettholder sitt vedtak, sendes klagen til Fylkesmannen for behandling der.

<sup>15</sup> Innst. S. nr. 63 (1992–93) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, side 15.

<sup>16</sup> Departementene og fylkesmannsembetene. Formelle rammer og ansvarsforhold, side 7.

<sup>17</sup> Rundskriv T-8/86.

<sup>18</sup> Lov om sosiale tjenester mv. § 8–6.

<sup>19</sup> Lov om sosiale tjenester mv. § 8–7.

<sup>13</sup> Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, punkt 1–1.2.

<sup>14</sup> Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, punkt 1–3.2.

### 3.3 FYLKESMANNENS KLAGESAKS-BEHANDLING

Et grunnleggende krav til forvaltningen er at den skal treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling. Kravene til forsvarlig saksbehandling framgår av lov, blant annet forvaltningsloven, og ulovfestede rettsprinsipper.

Forvaltningsloven § 11 a inneholder bestemmelser som setter krav til framdrift i saksbehandlingen. Etter § 11 a første ledd skal forvaltningsorganet «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». I St.prp. nr. 1 (1998–99) for Arbeids- og administrasjonsdepartementet er det stilt som resultatmål at Fylkesmannens behandling av klager etter plan- og bygningsloven ikke skal overstige tre måneder. I samme proposisjon er det også satt som mål at Fylkesmannens behandling av klager etter sosialtjenesteloven ikke bør overstige tre måneder. I tildelingsbrevet for 1999 til fylkesmannsembetene blir disse resultatkravene i hovedtrekk gjentatt. For Fylkesmannens behandling av klager etter plan- og bygningsloven er kravet omformulert fra «skal ikke overstige tre måneder» til «bør ikke overstige tre måneder selv om dette kan være vanskelig med dagens ressursituasjon».

Med bakgrunn i at forvaltningslovens bestemmelse gjelder for hver enkelt sak, må også resultatkravet som er stilt til Fylkesmannens klagesaksbehandling, i hovedsak forstås som et krav for den enkelte sak.

### 3.4 FYLKESMANNENS INFORMASJONSVIRKSOMHET

Det tilligger Fylkesmannen å gi veiledning til kommunene og fylkeskommunene.<sup>20</sup> Fylkesmannen skal drive informasjons- og veiledningsvirksomhet særlig overfor kommuner og kan på den måten bidra til at kommunene forvalter regelverk på en tilfredsstillende måte gjennom å fatte formelt riktige vedtak og å veilede publikum. Det er videre trukket fram som viktig at Fylkesmannen arbeider aktivt med informasjon og veiledning om de nye reglene om byggesaksbehandling i plan- og bygningsloven.<sup>21</sup>

### 3.5 PRODUKTIVITET

Forholdet mellom antall behandlede saker og hvor mange årsverk som er brukt til å behandle klagesaker, er et uttrykk for produktiviteten i forbindelse med klagesaksbehandlingen i de undersøkte embetene. Det er foretatt en sammenlikning mellom de ulike embetenes produktivitet, hvor embeter med «god» produktivitet i undersøkelsen har fungert som en norm for å vurdere embeter med lavere produktivitet.

<sup>20</sup> Instruks for fylkesmenn § 7.

<sup>21</sup> Tildelingsbrev 1999 Kapittel 1510 Fylkesmannsembetene.

## 4 Faktadel

### 4.1 DEPARTEMENTENES ETATSSTYRING AV FYLKESMANNSEMBETENE

#### 4.1.1 Fastsettelse av resultatmål og finansiering

AADs ansvar for kapittel 1510 innebærer et samordningsansvar mellom de aktuelle fagdepartementene, embetene og internt i eget departement. For å samle og koordinere de departementene som har et faglig ansvar for fylkesmannsembetene, har AAD etablert departementenes fylkesmannsutvalg (DFU). Foruten AAD består DFU av KR D, SHD, BFD, JD (med Direktoratet for sivilt beredskap), LD og MD (med Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensingstilsyn). AAD og DFU fastsetter rammene for tildelingsbrevet for fylkesmannsembetene. Foreløpig tildelingsbrev sendes til fylkesmannsembetene, som i november gir svar på dette. AAD distribuerer svar på foreløpig tildelingsbrev til fagdepartementene.<sup>22</sup> Forslag til endelig tildelingsbrev godkjennes av DFU og AAD og sendes fylkesmannsembetene rundt 15. januar.

AAD opplyser at måloppnåelsen for hvert enkelt embete ikke blir vurdert når midlene skal fordeles mellom embetene. Dette blir forklart med at embetene ikke skal detaljstyres, og at embetene og fylkesmennene skal ha et visst handlingsrom til å velge hvordan ressursene skal brukes.<sup>23</sup> Ved fordelingen tas det imidlertid hensyn til endrede rammebetingelser fra embetene, enten de skyldes lokale forhold eller sentralt pålagte oppgaver.

Både KR D og SHD stilte i 1999 midler til disposisjon som embetene kunne søke om for å drive informasjonsvirksomhet.<sup>24</sup> I tillegg bevilget SHD øremerkede midler til embetene. Dette gjøres når prioriterte og tidsbegrensede satsingsområder skal gjennomføres.<sup>25</sup>

I 1998 besluttet regjeringen at det skulle foretas en helhetlig gjennomgang av fylkesmennenes oppgaveportefølje. De forskjellige fagdepartementene fikk i oppdrag å gjennomgå oppgavene innenfor sine

respektive områder. AAD ledet den tverrdepartementale koordineringsgruppen for oppgavegjennomgangen, og i januar 1999 ble sluttrapporten levert. Koordineringsgruppen pekte blant annet på at departementene må foreta en klarere prioritering i styringsdialogen. Det ble pekt på at det er et problem at departementene øker sin «øremerkede» satsing mens den ordinære driftsrammen kuttes. På den annen side ble det framhevet at for stor vekt på lokal tilpasning anses som uheldig ettersom det kan gi utilsiktede ulikheter mellom embetene. Høringsrunden blant fylkesmennene viste tilslutning til rapporten og la også vekt på behovet for å styrke AADs samordningsrolle gjennom DFU.<sup>26</sup>

Fylkesmannen i Oslo og Akershus «beklager sterkt at det fortsatt ikke er lagt opp til en reell dialog omkring forholdet mellom oppgaver og ressurser på 1510-området, slik økonomireglementet forutsetter».<sup>27</sup> I intervjuet ble det fra embetet gitt uttrykk for at AAD svikter i sin koordinering av kapittel 1510, og at det er liten styring fra AAD. Det ble ikke tatt hensyn til de signaler som kom fra embetet i svar på foreløpig tildelingsbrev, og embetet uttrykte skepsis til hvordan tildelingsbrevet som styringsdokument faktisk fungerer.<sup>28</sup> Også Fylkesmannen i Nord-Trøndelag etterlyser en mer aktiv og offensiv holdning fra AAD i forhold til fagdepartementene, hvor det stilles klarere krav til hvert enkelt departement og til at det foretas en strengere prioritering av de samlede forventninger overfor embetene.<sup>29</sup>

AAD opplyser at de, i samarbeid med DFU, er i gang med å sette i verk en omfattende gjennomgang av styringsdokumentene og rutinene for embetsstyring.<sup>30</sup>

#### 4.1.2 Rapportering fra embetene

AAD opplyser at embetenes årsrapporter brukes for å få informasjon om embetenes måloppnåelse og for å formidle informasjon om dette til Stortinget.

KR D og SHD ber embetene rapportere særskilt om klagesaksbehandlingen. Til KR D rapporteres det

<sup>22</sup> For MDs del sendes dette til Direktoratet for naturforvaltning.

<sup>23</sup> Referat fra møtet med AAD 31.05.00.

<sup>24</sup> I brev av 12.02.01 til Riksrevisjonen opplyser MD at det i 2000 stilte midler til disposisjon til fylkesmannsembetenes informasjonsvirksomhet. Denne posten er videreført i 2001.

<sup>25</sup> For 2000 bevilget SHD omtrent 40 millioner kroner i øremerkede midler som gikk med til å sette i verk handlingsplanene «Kunnskap og brubygging», «Handlingsplan for eldreomsorgen», «Handlingsplan for helse- og omsorgspersonell» og innføring av nytt regelverk om begrensning og bruk av tvang og makt etter sosialtjenesteloven kapittel 6A.

<sup>26</sup> Statskonsult Rapport 2000:10 Fag, fleksibilitet og helhet. En gjennomgang av finansieringsordningen for fylkesmannsembetene, side 16.

<sup>27</sup> Fylkesmannen i Oslo og Akershus' tilbakemelding på foreløpig tildelingsbrev for 2000.

<sup>28</sup> Referat fra møtet med Fylkesmannen i Oslo og Akershus 08.03.00 og 09.03.00.

<sup>29</sup> Brev fra Fylkesmannen i Nord-Trøndelag til AAD 02.02.01.

<sup>30</sup> Brev fra AAD til Riksrevisjonen 14.02.01.

om antall behandlede saker, restanser, saksutfall og gjennomsnittlig, maksimum og minimum saksbehandlingstid. SHD ber embetene rapportere om antall behandlede saker, saksbehandlingstid og utfallet av klagesaksbehandlingen med begrunnelse for de saker som blir omgjort eller opphevet. I tillegg etter spør SHD informasjon om saksbehandlingstiden for klagesakene i kommunene. Verken KRD eller SHD får presis informasjon om hvor mange av sakene som behandles innen tre måneder.

MD får informasjon om embetenes måloppnåelse gjennom årsrapporten. Dette gir ikke informasjon om hvor mange saker som har sin hjemmel i plandelen av loven, eller hvor mange av sakene som ble behandlet innen tre måneder. Kontakten mellom MD og embetene skjer, rent formelt, via Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn.<sup>31</sup> MD opplyser at de fra og med 2001 har satt i gang et system for rapportering av klagesaksbehandlingen i embetene innenfor plan- og bygningslovens plandel. Det er gjort for at en skal kunne foreta en nærmere vurdering av situasjonen blant annet med hensyn til saksbehandlingstid i de forskjellige embetene.<sup>32</sup>

Alle embetene som inngår i undersøkelsen, har laget egne systemer for å foreta rapportering til departementene. AAD er ansvarlig for embetenes arkivsystemer og har arbeidet for å tilpasse dette til fylkesmannsembetenes behov. Men flere embeter sier at arkivsystemet ModuLink ikke kan brukes til å foreta rapporteringen.

#### 4.1.3 Tilbakemelding fra departementene

Fagdepartementene gir skriftlige tilbakemeldinger på embetenes årsrapporter samlet til alle fylkesmannsembetene. Tilbakemelding på årsrapportene vedrørende KRDs fagområde er av generell karakter med oppsummering på hovedpunktene i rapporteringen og påpeking av områder der embetene har valgt ulike løsninger. Det framgår av tilbakemeldingen vedrørende byggesaker at mål og resultatkravet om at saksbehandlingen ikke bør overskride tre måneder, er en norm.<sup>33</sup> Om saksbehandlingstiden heter det videre at gjennomsnittlig saksbehandlingstid varierer sterkt mellom embetene. Det blir påpekt at det ik-

ke nødvendigvis er sammenheng mellom antall saker og lang saksbehandlingstid. Lang saksbehandlingstid kan komme av ulik ressursituasjon og at noen embeter er mer belastet med tyngre saker enn andre. Også kommunenes kompetanse og saksbehandling kan variere sterkt, noe som kan bety mer arbeid for embetene både med hensyn til enkeltsaksbehandling og informasjonsvirksomhet overfor kommunene. KRD uttaler videre at midlene til informasjonsvirksomheten overfor kommunene bare er brukt i svært liten utstrekning, og at embetene i liten grad har avholdt kurs og konferanser. KRD mener det er naturlig at embetenes innsats på dette området varierer, men at det må opprettholdes som en integrert del av arbeidet i forbindelse med klagesaksbehandlingen og rettssikkerhet.<sup>34</sup> Under MDs fagområde er det ikke gitt noen tilbakemelding vedrørende klagesaksbehandlingen.

SHD framhever i sin tilbakemelding på embetenes årsrapporter at nedgangen i antall mottatte klagesaker fortsatte i 1999 i de fleste embeter, samtidig som restansene økte i noen embeter. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i embetene varierer fra en til fem måneder, men blir gradvis kortere.<sup>35</sup>

Det er ikke uttalt noe om eventuelle tiltak for å redusere saksbehandlingstiden for embetene med lav måloppnåelse for noen av saksområdene.

AAD ser på den samlede tilbakemeldingen som utilstrekkelig og vurderer i 2001 å gi en embetsindividuell tilbakemelding.<sup>36</sup>

#### 4.1.4 Erfaringsutveksling mellom embetene

Embetenes kommunalavdelinger, eller tilsvarende, arrangerer på eget initiativ regionale samlinger. Flere embeter mener at KRD og MD burde være mer aktive for å fremme erfaringsutveksling mellom embetene.

Når det gjelder de avdelingene som behandler sosialtjenestesaker, er det årlige regionale samlinger der ulike problemer og emner i tilknytning til sosialtjenesteloven diskuteres. Sju av åtte embeter mener SHD burde være mer aktivt når det gjelder embetene og erfaringsutveksling.

<sup>31</sup> Referat fra møtet med MD 30.05.00.

<sup>32</sup> Brev til Riksrevisjonen 12.02.01.

<sup>33</sup> Departementenes og direktoratenes tilbakemelding på rapportene fra fylkesmennene for 1999, side 15.

<sup>34</sup> Departementenes og direktoratenes tilbakemelding på årsrapportene fra fylkesmennene for 1999, side 15.

<sup>35</sup> Departementenes og direktoratenes tilbakemelding på rapportene fra fylkesmennene for 1999, side 17.

<sup>36</sup> Brev til Riksrevisjonen av 14.02.01.

## 4.2 BEHANDLINGEN AV KLAGESAKER ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

### 4.2.1 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesakene

Tabell 1 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i kommunene, fylkesmannsembetene og totalt, måneder

Fylkesmannsembete	Saksbehandlingstid i kommunene <sup>37</sup> (N=437) <sup>38</sup>	Saksbehandlingstid i fylkesmanns-embetene (N=498)	Saksbehandlingstid totalt <sup>39</sup> (N=461)
Buskerud .....	2,3	5,6	8,9
Hedmark .....	2,9	9,6	13,4
Nord-Trøndelag .....	2,5	4,5	7,9
Oslo og Akershus .....	8,4	3,8	13,0
Rogaland .....	2,4	7,9	11,0
Telemark .....	2,1	8,6	12,4
Troms .....	3,7	1,3	5,5
Østfold .....	2,8	12,9	16,6
Samlet .....	3,8	6,3	11,0

Gjennomsnittlig total saksbehandlingstid for sakene samlet er 11 måneder. Av dette ser vi at fylkesmannsembetene i gjennomsnitt brukte 6,3 måneder av den totale saksbehandlingstiden, noe som tilsvarer ca. 57 prosent. Analysen av tabellen viser at det i gjennomsnitt for sakene samlet tok 0,9 måneder fra kommunen bestemte at saken skulle oversendes Fylkesmannen, til saken ble registrert inn hos Fylkesmannen.

Tabell 1 viser videre at det er store forskjeller mellom de ulike fylkene. Mens den totale saksbehandlingstiden for klagesakene i Østfold i gjennomsnitt er 16,6 måneder, er den 5,5 måneder i Troms. Med unntak av Oslo og Akershus og Troms brukte samtlige embeter i gjennomsnitt mer tid enn kommunene.

I vedlegg 1, tabell A er det gitt en oversikt over både gjennomsnittlig og median saksbehandlingstid

for klagesakene. Forskjellene mellom median og gjennomsnittlig tid er forholdsvis små. Medianen er for de fleste tilfellene under en måned lavere, og det betyr at det er noen saker med lang saksbehandlingstid som trekker opp gjennomsnittet for sakene samlet. For Oslo kommune og kommunene i Akershus er imidlertid forskjellen vesentlig, for her er medianen nærmere tre måneder lavere enn gjennomsnittet. Det betyr at selv om det i gjennomsnitt tok 13 måneder å behandle sakene, hadde halvparten av sakene en saksbehandlingstid som var under 10,1 måneder.

### 4.2.2 Variasjoner i saksbehandlingstiden ved fylkesmannsembetene

For å illustrere variasjonen i saksbehandlingstiden for hvert enkelt embete er det laget en fordeling i ulike tidsintervaller.

Tabell 2 Andel klagesaker behandlet i ulike tidsintervaller, prosent

Fylkesmannsembete	N	Innen 3 måneder	3 md. – 6 md.	6 md. – 1 år	Mer enn 1 år	Prosent
Buskerud .....	68	38,2	14,7	36,8	10,3	100
Hedmark .....	36	11,1	8,3	52,8	27,8	100
Nord-Trøndelag .....	44	31,8	45,5	20,5	2,3	100
Oslo og Akershus .....	98	43,9	45,9	6,1	4,1	100
Rogaland .....	61	16,4	11,5	57,4	14,8	100
Telemark .....	57	14,0	15,8	49,1	21,1	100
Troms .....	72	98,6	1,4	–	–	100
Østfold .....	62	3,2	1,6	6,5	88,7	100
Totalt .....	498	35,7	19,3	25,3	19,7	100

<sup>37</sup> Inkluderer tiden fra klagedato til dato for når kommunen har behandlet saken og funnet at saken skal oversendes Fylkesmannen.

<sup>38</sup> Antall saker i de ulike instansene er forskjellig. Grunnen til det er at det for en del saker ikke var mulig å registrere dato for når det i kommunen ble bestemt at saken skulle oversendes Fylkesmannen.

<sup>39</sup> Differansen mellom total saksbehandlingstid og summen av saksbehandlingstiden i kommunen og hos Fylkesmannen er tid som går til oversendelse av saken.

Tabell 2 viser at det er store variasjoner i saksbehandlingstiden mellom embetene. Fylkesmannen i Østfold behandlet 3,2 prosent av sakene innen tre måneder, og Hedmark, Rogaland og Telemark behandlet under 20 prosent av sine saker innen tre måneder. Troms har best måloppnåelse når det gjelder

kravet til saksbehandlingstid. Her ble hele 98,6 prosent av alle sakene behandlet innen tre måneder. Vi ser videre at det tok mer enn ett år å behandle 88,7 prosent av sakene i Østfold, 27,8 prosent av sakene i Hedmark og 21,1 prosent av sakene i Telemark.

### 4.2.3 Årsaker til variasjoner i saksbehandlingstiden

#### Organisering av klagesaksbehandlingen hos fylkesmannsembetene

Tabell 3 Etablerte rutiner i klagesaksbehandlingen

Fylkesmannsembete	Oppfølging av kommunenes innsending av klagesakene	Etablerte rutiner for å purre ved innhenting av informasjon	Oppfølging av at saken blir behandlet innen tre måneder	Foretar ressursregistrering
Buskerud .....	X			
Hedmark .....				
Nord-Trøndelag .....				X
Oslo og Akershus .....	X	X	X	X
Rogaland .....	X			
Telemark .....				
Troms .....	X	X	X	X
Østfold .....	X			

#### *Oppfølging av kommunenes innsending av klagesakene*

Som grunnlag for sin klagesaksbehandling bruker Fylkesmannen sakspapirene som blir tilsendt fra kommunen. Flere embeter hevder at kommunene ofte sender inn klagesakene uten oversikt over hvilke dokumenter som legges ved. Det blir derfor brukt mye tid på å ringe kommunen for oppklaring, og hele denne prosessen forsinkes saksbehandlingen. Buskerud, Oslo og Akershus, Rogaland, Troms og Østfold har sendt ut brev eller rundskriv til kommunene om hvordan sakene skal forberedes av og oversendes fra kommunene. Oslo og Akershus opplyser at oversendelsen fra kommunene har bedret seg etter dette, men det ble også understreket at det var viktig å minne om disse forholdene med jevne mellomrom.

#### *Etablerte rutiner for å purre ved innhenting av informasjon*

Fylkesmannen har adgang til å innhente nye opplysninger i saken dersom den ikke er tilstrekkelig opplyst når den blir oversendt fra kommunen. Dårlig forarbeid fra kommunens side ble i intervjuene oppgitt som den vanligste grunnen til at opplysninger måtte innhentes.

Vi har undersøkt hvorvidt Fylkesmannen har etablert purrerutiner ved innhenting av informasjon i forbindelse med klagesakene, hvor ofte Fylkesmannen har innhentet opplysninger i sakene, og videre sett dette i sammenheng med saksbehandlingstiden. Tabell 3 viser at Troms og Oslo og Akershus har

etablert slike purrerutiner. I Troms setter saksbehandler frist for kommunene for å komme med tilleggsopplysninger og gir så saken til arkivet som registrerer fristen. Dersom en ikke har mottatt svar innen fristen, går saken fra arkivet til vedkommende saksbehandler som purre. Troms har innhentet opplysninger i 21 av de sakene som inngår i undersøkelsen, og for disse sakene er den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden 0,1 måned høyere enn for saker hvor dette ikke er gjort, se vedlegg 1, tabell B. Saksbehandlingstiden er likevel godt under kravet om tre måneder. I Oslo og Akershus er det hver enkelt saksbehandler som sørger for å purre på etter spurte opplysninger. Dersom kommunen ikke etterkommer fristen for innsending, pures det hver 14. dag. Oversikten over dette kommer fram av den sakslisten seksjonen har. For Oslo og Akershus er saksbehandlingstiden for disse klagesakene hele 3,2 måneder høyere enn for de andre sakene.<sup>40</sup>

For alle de andre embetene, med unntak av Buskerud og Østfold, brukte en lengre tid på å behandle saker hvor det er innhentet nye opplysninger, se vedlegg 1, tabell B. Med unntak av Nord-Trøndelag, hvor saksbehandlingstiden er 1,5 måneder høyere i

<sup>40</sup> Som omtalt i metodekapitlet opplyste Oslo og Akershus i intervju at det i undersøkelsen er trukket ut en del spesielt kompliserte saker. Disse hadde utfallet opphevet eller omgjort. Dataene viser at av de 30 sakene hvor det ble innhentet opplysninger, ble 18 opphevet og 8 omgjort. Saksbehandlingstiden for sakene som hadde disse saksutfallene, var betraktelig høyere enn for saker som ble stadfestet. I intervju ble det sagt at i tillegg til at det måtte innhentes opplysninger, sendte partene flere ganger inn nye opplysninger i saken.

saker hvor opplysninger er innhentet, er imidlertid forskjellige forholdsviss små.

#### *Oppfølging av at sakene blir behandlet innen tre måneder*

Tabell 3 viser at Fylkesmannen i Troms og Oslo og Akershus bruker egne registrerings skjemaer for å styre saksbehandlingen. I Troms har Justis- og byggesaksavdelingen gjennom flere år jobbet med et registrerings skjema for klagesaker, og dette brukes ved avdelingsmøter hver tredje uke for å planlegge arbeidsoppgavene. Det blir hevdet at systemet gir gode muligheter for å hente ut opplysninger og styre

saksbehandlingen underveis.<sup>41</sup> Juridisk avdeling ved fylkesmannsembetet i Oslo og Akershus fører også oversikt over alle klagesaker som er til behandling i avdelingen. Sakene blir registrert i et eget skjema, og alt som blir gjort i saken, blir ført opp her. Både avdelingsleder og seksjonsleder bruker denne oversikten til å følge med restanseutviklingen på klagesaksområdet. I slutten av hver måned teller en opp hvor mange saker hver enkelt saksbehandler har behandlet, og alle saker som er eldre enn tre måneder, følges aktivt opp.<sup>42</sup>

For de andre embetene er det ikke etablert rutiner for å påse at klagesakene blir behandlet innen tre måneder.

### Restanser og liggetid

Tabell 4 Restansetall for klagesaker etter plan- og bygningsloven pr. 31.12.98 og 31.12.99, innkomne saker i 1999 og behandlede saker i 1999<sup>43</sup>

Fylkesmannsembete	Restanser pr. 31.12.98	Innkomne saker 1999	Behandlede saker i 1999	Restanser pr. 31.12.99	Differanse
Buskerud .....	84	155	156	83	-1
Hedmark .....	48	54	59	43	-5
Nord-Trøndelag .....	20	51	49	22	+2
Oslo og Akershus ....	224	431	535	120	-104
Rogaland .....	180	295	353	122	-58
Telemark .....	78	105	78	105	+27
Troms .....	31	97	103	10	-6
Østfold .....	121	142	142	121	0

#### *Restanser*

Vi ser av tabell 4 at flere av embetene hadde betydelige restanser ved inngangen til 1999 sett i forhold til hvor mange saker de behandlet i 1999. Forutsatt at embetene i hovedsak behandler de eldste sakene først, er det flere embeter som i løpet av 1999 stort sett bare behandlet restanser fra året før. Dette gjelder spesielt for fylkesmannsembetene Hedmark, Telemark og Østfold. Dette er de samme embetene som har høyest gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesakene, se tabell 1. I Telemark har restansetallet økt fra 78 saker pr. 31.12.98 til 105 saker pr. 31.12.99. For Troms, som har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid som er 1,3 måneder, var restansene ved inngangen av 1999 kun 16 saker.

Dersom et embete bygger ned sine restanser og behandler mange gamle saker, kan det føre til at gjennomsnittlig saksbehandlingstid går opp for det året restansene blir behandlet. Tabell 4 viser at Oslo og Akershus og Rogaland har bygd ned sine restanser i løpet av 1999 med henholdsvis 104 og 58 saker. Oslo og Akershus har likevel behandlet 89,8 prosent av sakene innen seks måneder. For Rogalands vedkommende hadde 72,2 prosent av sakene en behandlingstid på over seks måneder.

#### *Liggetid*

I intervju ble embetene bedt om å oppgi hvor lenge sakene ligger på vent enten i arkiv eller hos saksbehandler før selve saksbehandlingen starter.<sup>44</sup> Ser vi på de embetene med lavest måloppnåelse i forhold til målet på tre måneder, opplyser Østfold at gjennomsnittlig liggetid er 11,6 måneder. I Rogaland og Buskerud oppgis gjennomsnittlig liggetid å være på omtrent seks måneder, mens den i Hedmark sies å være på litt over fem måneder. I Telemark har ikke-prioriterte byggesaker en gjennomsnittlig liggetid på fra åtte til ti måneder, mens prioriterte byggesaker har en gjennomsnittlig liggetid på mellom tre og fire måneder.

<sup>41</sup> Referat fra møtet med Fylkesmannen i Troms 16.04.00.

<sup>42</sup> Referat fra møtet med Fylkesmannen i Oslo og Akershus 08.03.00.

<sup>43</sup> Ved å ta utgangspunkt i antall innkomne saker i 1999, antall behandlede saker i 1999 og restansetallet pr. 31.12.99, var det mulig å beregne antallet restanser for byggesaksklager pr. 31.12.98. Beregningen er gjort ut fra følgende formel, hvor X = restansetall pr. 31.12.98: X = (antall behandlede saker i 1999 + antall saker i restanse pr. 31.12.99) – antall innkomne saker i 1999.

<sup>44</sup> Dette ble anslått i gjennomsnittlig tid for en «gjennomsnittlig» sak.

### Prioriteringer

Alle de besøkte avdelingene sier det var gitt få eller svake føringer i tildelingsbrevet for hvordan prioriteringen skulle være mellom de ulike arbeidsoppgavene. Fagdepartementene sier seg enig i dette. KRD uttaler at de ikke har gitt signaler om prioriteringer mellom de ulike oppgavene, og MD sier at det er opp til hvert enkelt embete å velge hvordan det vil bruke sine tildelte ressurser.<sup>45</sup>

Embetene ble i intervju bedt om å oppgi hvordan prioriteringen mellom de ulike arbeidsoppgavene i den aktuelle avdelingen var. Det viste seg at embetene prioriterer arbeidet med dette ulikt. I Østfold, Hedmark og Rogaland blir oppgaver knyttet til fri rettshjelp, voldsoffererstatning og vergemål gitt første prioritet.<sup>46</sup> I Hedmark prioriteres også arbeid med veiledning og kontroll av bestemmelser til kommune-, regulerings- og bebyggelsesplaner, og det brukes omtrent to årsverk til dette.<sup>47</sup> For Østfolds vedkommende trekkes det fram at interne prioriteringer både på avdelingsnivå og på embetsnivå trolig er av de faktorer som har størst innvirkning på saksbehandlingstiden ved at klagesakene er nedprioritert på begge nivåer. Det er ellers en oppfatning at argumenter for økt satsing på disse sakene ikke får tilstrekkelig gehør.<sup>48</sup>

I Nord-Trøndelag og Telemark varierer det hvilken prioritet byggesaksklagene får. I Telemark er byggesaksklagene for 1999 nedprioritert til fordel for sosial- og barnevernssaker. Det er i tillegg bestemt at spesielt hyttesaker må nedprioriteres. I Nord-Trøndelag vurderes prioriteringene løpende, men åpningstidsloven og fri rettshjelp prioriteres som hovedregel først.

I Troms, Oslo og Akershus og Buskerud er byggesaksklagene gitt første prioritert. Embetsledelsen i Oslo og Akershus har i tillegg engasjert seg i klagesakene, noe som har gitt seg konkret utslag i at ledelsen har tildelt ressurser til behandling av klager etter plan- og bygningsloven.<sup>49</sup>

### Produktivitet i klagesaksbehandlingen

For at en skal kunne sammenlikne embetenes produktivitet i klagesaksbehandlingen, er det gjort beregninger ved de åtte embetene som inngår i undersøkelsen. Beregningene er gjort etter følgende formel:

Antall behandlede saker i 1999<sup>50</sup>

Antall månedsverk brukt til klagesaksbehandlingen i 1999

Tabell 5 Produktivitet i klagesaksbehandlingen

Fylkesmannsembete	Månedsverk brukt til klagesaksbehandling	Antall behandlede saker i 1999	Antall behandlede saker pr. månedsverk
Buskerud .....	30 <sup>51</sup>	156	5
Hedmark .....	31	59	3
Nord-Trøndelag .....	31	49	4
Oslo og Akershus .....	55	535	10
Rogaland .....	26	353	14
Telemark .....	6	78	13
Troms .....	8	103	13
Østfold .....	31	142	8

Beregningene viser at Rogaland, Telemark og Troms behandler flest saker pr. månedsverk. Ser vi dette i sammenheng med måloppnåelse når det gjelder kravet om en tre måneders saksbehandlingstid,

ser vi av tabell 2 at Troms også har god måloppnåelse når det gjelder saksbehandlingstid. Rogaland og Telemark behandler også mange saker pr. månedsverk, men disse to embetene har brukt mer enn seks måneder på henholdsvis 72,2 og 70,2 prosent av sakene.

Oslo og Akershus behandler ifølge beregningen 10 saker pr. månedsverk og er av de embetene som har lavest gjennomsnittlig saksbehandlingstid for

<sup>45</sup> Referat fra møtet med KRD 24.05.00 og referat fra møtet med MD 30.05.00.

<sup>46</sup> Rogaland oppgir at de gir første prioritet til rettshjelpssaker, mens Hedmark gir første prioritet til rettshjelpssaker og voldsoffererstatning.

<sup>47</sup> Dette inkluderer også saker der det søkes om dispensasjon fra arealplanbestemmelsene. Embetet opplyser at i de fleste andre embeter er det andre avdelinger som håndterer dispensasjonssaker. Fylkesmannsambetet i Hedmark mener for øvrig at det mottar forholdsvis få klagesaker etter plan- og bygningsloven, og antar at det har sammenheng med det forebyggende arbeidet som gjøres i forbindelse med de nevnte planene.

<sup>48</sup> Referat fra møtet med Fylkesmannen i Østfold 17.02.00.

<sup>49</sup> Referat fra møtet med Fylkesmannen i Oslo og Akershus 08.03.00.

<sup>50</sup> Oppgitt i embetenes rapportering til KRD.

<sup>51</sup> For Buskerud inkluderer dette anslaget også klager på reguleringsplaner, bebyggelsesplaner og ekspropriasjon. Tallet for antall behandlede saker pr. månedsverk er derfor i realiteten høyere enn 5.



klagesakene, sammen med Troms. Begge embedene bruker registreringsskjemaer for å ha oversikt over klagesakene, og en følger aktivt opp at sakene behandles innen tre måneder. Begge embedene har også sendt ut brev til kommunene med opplysninger om hvordan sakene skal oversendes, og dersom det er nødvendig med innhenting av mer informasjon, er det etablert purrerutiner for dette.

#### *Befaring eller besiktigelse<sup>52</sup>*

I intervjuene ble det sagt at det var ressurskrevende å avholde befaring eller besiktigelse. For de sakene som ble gjennomgått i undersøkelsen, har Buskerud gjennomført befaring i 15 saker (22 prosent av sakene) og Hedmark i 12 saker (33 prosent av sakene), se vedlegg 1, tabell C. I tillegg holdt Hedmark besiktigelse i 3 saker (8 prosent av sakene). I Nord-Trøndelag ble det gjennomført befaring i 6 saker (14 prosent av sakene), mens Østfold gjennomførte besiktigelse i 13 saker (21 prosent av sakene) og befaring i 2 saker (3 prosent av sakene).

Ser vi dette i sammenheng med produktivitetstallregningen, viser tabell 5 at Buskerud, Hedmark, Nord-Trøndelag og Østfold behandlet forholdsvis få saker pr. månedsverk sammenliknet med de andre embedene.<sup>53</sup> Dette er de samme embedene som har avholdt forholdsvis mange befaringer eller besiktigelser.

Telemark gjennomførte befaring i 17 saker (30 prosent), men klarte likevel å behandle 13 saker pr. månedsverk, gitt at ressursanslaget er riktig. For de

andre embedene er det gjennomført forholdsvis få befaringer eller besiktigelser for de sakene undersøkelsen omfatter. Troms avholdt ingen befaringer eller besiktigelser.<sup>54</sup>

#### *Personalressursene ved fylkesmannsembetene*

Med unntak av embedene i Nord-Trøndelag, Telemark og Østfold opplyser embedene at de hadde en relativt stabil bemanningssituasjon for de som behandlet klagesaker i 1999. I Nord-Trøndelag var det i 1999 tre nye medarbeidere som fikk opplæring på området. I Telemark var det i 1997 to personer av dem som arbeidet med klagesaker, som sluttet, og bare en av disse ble erstattet. I løpet av 1999 ble det opplært to nye jurister på fagfeltet. Det var altså stor turn-over i forhold til disse sakene i 1999. Det ble i intervjuet pekt på at det er et generelt problem at det foretas rammekutt i kapittel 1510, og når noen slutter, er det ikke alltid at ny stilling kan utlyses.<sup>55</sup> Også i Rogaland ble det av budsjettmessige årsaker ikke ansatt noen i en stilling som stod ledig i forbindelse med en permisjon. Ubesatte stillinger oppgis i Rogaland som forklaring på økt saksbehandlingstid.<sup>56</sup>

I Østfold ble det nevnt at arbeidstokken var preget av liten stabilitet, og at det har vært slik de siste tre til fire årene. Det antydes at årsakene til dette kan være negative faktorer i arbeidssituasjonen, og at lønnsnivået ikke er konkurransedyktig. Sykdom og ubesatte stillinger blir av embedet i Østfold brukt som forklaring på at planlagte ressurser som var satt av til klagesaksbehandling, ikke ble brukt i 1999.<sup>57</sup>

#### 4.2.4 Utfallet av fylkesmannsembetenes klagesaksbehandling

Tabell 6 Utfallet av klagesaksbehandlingen for sju fylkesmannsembeter, prosent

Fylkesmannsembete	N	Stadfestet	Opphevet	Omgjort	Delvis stadfestet	Prosent
Buskerud .....	68	73,6	17,6	4,4	4,4	100
Hedmark .....	36	77,8	11,1	8,3	2,8	100
Nord-Trøndelag .....	44	63,6	29,6	6,8		100
Rogaland .....	61	85,2	3,3	11,5		100
Telemark .....	57	98,2			1,8	100
Troms .....	72	80,5	18,1	1,4		100
Østfold .....	62	82,3	4,8	12,9		100
Totalt .....	400	80,7	11,7	6,3	1,3	100

<sup>52</sup> På befaringer deltar foruten representanter fra Fylkesmannen og kommunen, partene i saken. Ved besiktigelser deltar som oftest bare representanter fra Fylkesmannen, evt representanter fra kommunen.

<sup>53</sup> Som nevnt er ressursanslaget for Buskerud for høyt.

<sup>54</sup> I brev av 26.03.01 fra Fylkesmannen i Troms til Riksrevisjonen, presiseres det at Fylkesmannen i en mengde av klagesakene gjør seg kjent med stedet uten deltakelse fra noen av partene. Dette gjøres i de saker der det ikke anses som nødvendig av hensyn til sakens opplysning å ha noen av partene til stede.

<sup>55</sup> Referat fra møtet med Fylkesmannen i Telemark 31.01.00.

<sup>56</sup> Referat fra møtet med Fylkesmannen i Rogaland 10.02.00.

<sup>57</sup> Referat fra møtet med Fylkesmannen i Østfold 17.02.00.

Som nevnt i metodekapitlet ble det gjort et skjevt utvalg av saker med hensyn til utfall for Oslo og Akershus. Dette embetet er derfor ekskludert fra tabellen som viser utfallet av klagesaksbehandlingen for embetene. Tallene embetet har rapportert til KRD, vil her bli brukt for å belyse dette.

Tabell 6 viser at fylkesmannsembetene samlet i 80,7 prosent av klagesakene stadfestet kommunens vedtak. Vi ser videre av tabellen at det er forskjeller mellom de ulike embetene. I Nord-Trøndelag ble 63,6 prosent av sakene stadfestet og 29,6 prosent av sakene opphevet, mens i Telemark ble hele 98,2 prosent av sakene stadfestet.

I flere av embetene er det få saker som blir omgjort. For Fylkesmannen i Telemark og Troms ble henholdsvis 1,8 prosent og 1,4 prosent av sakene helt eller delvis omgjort. Det er videre variasjoner mellom embetene i hvilken grad sakene blir omgjort eller opphevet. Fylkesmannen i Østfold og i Rogaland omgjør flere saker enn de opphever, mens for de andre embetene er forholdet motsatt.

Oslo og Akershus oppgir i rapporteringsskjemaet til KRD at 489 av totalt 535 saker er helt eller delvis stadfestet, noe som utgjør 91,4 prosent av sakene.

#### *Rutiner vedrørende behandlingen av klagesakene i forhold til kommunene*

I Oslo og Akershus har en systematiske oversikter over resultatene av klagesaksbehandlingen i forhold

til den enkelte kommune. For en tid tilbake hadde avdelingen et prosjekt rettet mot tre kommuner fordi Fylkesmannen i mange saker omgjorde vedtakene i disse kommunene. En gjennomgikk sakene for å finne årsakene til at de ble omgjort. Tilbakemeldingen til kommunene ble gitt i svarbrevet for de konkrete sakene. Saksbehandlingen i kommunene ble bedre etter dette. En annen kommune tok selv kontakt med embetet fordi Fylkesmannen i så mange saker omgjorde kommunens vedtak.

I Troms føres utfall i forhold til hver enkelt kommune opp i avdelingens registreringskjema. Dersom saken oppheves hos Fylkesmannen, kan det i enkelte saker skje at kommunen anmodes om å behandle saken raskt, men det settes ikke noe frist for dette. Avdelingen har ingen dialog med kommunene for å se når disse sakene behandles.

Buskerud har et klageregister med oversikt over utfallet av klagesaker etter plan- og bygningsloven systematisert i forhold til de forskjellige kommunene. For de andre embetene oppgis det at det ikke føres systematiske oversikter over saksutfallet i forhold til de enkelte kommunene. I Hedmark og Rogaland blir sakene fordelt kommunevis på saksbehandlere, og det blir hevdet at den aktuelle saksbehandleren derfor har oversikt over dette.

Ingen av embetene etterspør informasjon fra kommunene om hvor mange klagesaker kommunene omgjør til gunst for klager, og som dermed ikke blir sendt til Fylkesmannen.

#### 4.2.5 Fylkesmannsembetenes informasjonsvirksomhet

Tabell 7 Oversikt over midler til informasjonsvirksomhet og ulike informasjonstiltak i 1999

Fylkesmanns-embete	Søkt om og brukt midler fra KRD	Kurs	Konferanser/samlinger osv.	Skriftlige rutiner for formidling av informasjon
Buskerud .....		X		
Hedmark .....	X	X		
Nord-Trøndelag .....	X		X	X
Oslo og Akershus .....				
Rogaland .....		X		X
Telemark .....				
Troms .....	X		X	
Østfold .....			X	

Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms brukte midlene som ble stilt til disposisjon fra KRD, til informasjonsvirksomhet i 1999. Oslo og Akershus og Rogaland opplyser i intervju at de i 1999 prioriterte å få ned restansetallet og saksbehandlingstiden for klagesakene framfor informasjonsvirksomhet.

I tre embeter inngikk kurs som en del av informasjonsvirksomheten i 1999. Fylkesmannen i Buskerud har for eksempel vært med på å holde kurs om byggeskikk, og Hedmark arrangerte kurs i plan- og bygningsloven og i forvaltningsloven. Det ble sagt at

det er et problem at midlene bare gis for KRDs område og ikke samlet for hele loven.<sup>58</sup> Fylkesmannen i Rogaland holdt kurs for kommuneadministrasjonen og politikere om temaer i plan- og bygningsloven.

Nord-Trøndelag, Troms og Østfold arrangerte hver sin samling om plan- og bygningsloven for kommunale saksbehandlere.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Referat fra møtet med Fylkesmannen i Hedmark 22.02.00.

<sup>59</sup> Nord-Trøndelag og Troms opplyser i intervju at dette gjøres årlig.

Nord-Trøndelag opplyser at kommunene skriftlig blir orientert av embetet om prinsipielle spørsmål som er avklart med departementet og annen informasjon som kommunene kan ha nytte av. Rogaland sender ut et informasjonsskriv til kommunene to ganger i året.

Utenom kurs og liknende, samt enkelte rund-

skriv, uttaler de fleste embetene at de ikke har rutinemessig kontakt med kommunene når det gjelder klagesaker etter plan- og bygningsloven. Samtlige embeter uttaler likevel at det ofte er telefonisk kontakt mellom embetene og kommunene, og at kommunene jevnlig henvender seg til embetene for å få råd og veiledning i forbindelse med disse sakene.

### 4.3 BEHANDLINGEN AV KLAGESAKER ETTER LOV OM SOSIALE TJENESTER

#### 4.3.1 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesakene

Tabell 8 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i kommunene, fylkesmannsembetene og totalt, måneder

Fylkesmannsembete	Saksbehandlingstid i kommunene <sup>60</sup> (N=733) <sup>61</sup>	Saksbehandlingstid i fylkesmanns-embetene (N=796)	Saksbehandlingstid totalt <sup>62</sup> (N=755)
Buskerud .....	2,1	1,6	4,0
Hedmark .....	1,5	4,1	6,3
Nord-Trøndelag .....	1,4	2,9	4,9
Oslo og Akershus .....	2,4	3,3	6,7
Rogaland .....	1,7	2,7	4,9
Telemark .....	1,5	3,8	5,8
Troms .....	1,9	1,4	3,7
Østfold .....	1,8	3,0	5,1
Samlet .....	1,8	2,9	5,3

Gjennomsnittlig total saksbehandlingstid for klagesakene samlet er 5,3 måneder, og av dette brukte fylkesmannsembetene i gjennomsnitt 2,9 måneder, noe som tilsvarer ca. 55 prosent. Analysen av tabellen viser at det i gjennomsnitt for sakene samlet tok 0,6 måneder fra kommunen bestemte at saken skulle oversendes Fylkesmannen, til saken ble registrert inn hos Fylkesmannen.

Ser vi på gjennomsnittet for hvert enkelt fylke, finner vi at saksbehandlingstiden varierer fra 3,7 måneder i Troms til 6,7 måneder i Oslo og Akershus. Buskerud og Troms har lavest total gjennomsnittlig saksbehandlingstid med henholdsvis 4,0 og 3,7 måneder. For begge fylkene har fylkesmannsmbetet en saksbehandlingstid som i gjennomsnitt er 0,5 måneder lavere enn for kommunene i vedkommende fylke. For de seks andre fylkene bruker embetene lengre tid enn kommunene. Størst er forskjellen i Hed-

mark, hvor Fylkesmannen i gjennomsnitt bruker 2,6 måneder mer enn kommunene.

I vedlegg 1, tabell D er det også gitt en oversikt over median saksbehandlingstid. Forskjellen mellom gjennomsnittlig og median saksbehandlingstid for fylkene er små, med unntak av den totale saksbehandlingstiden for klagesakene i Østfold. I Østfold er medianen 0,9 måneder lavere enn gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Det betyr at det er noen saker med lang saksbehandlingstid som trekker opp gjennomsnittet for sakene samlet.

#### 4.3.2 Variasjoner i saksbehandlingstiden ved fylkesmannsembetene

For å illustrere variasjonen i saksbehandlingstiden for hvert enkelt embete er det laget en fordeling i ulike tidsintervaller.

<sup>60</sup> Inkluderer tiden fra klagedato til dato for når kommunen har behandlet saken på nytt og funnet at saken skal oversendes Fylkesmannen.

<sup>61</sup> Antall saker i de ulike instansene er forskjellig. Grunnen til dette er at det for en del saker ikke var mulig å registrere dato for når kommunen bestemte at saken skulle oversendes Fylkesmannen.

<sup>62</sup> Differansen mellom total saksbehandlingstid og summen av saksbehandlingstiden i kommunen og hos Fylkesmannen er tid som går til oversendelse av saken.

Tabell 9 Andel klagesaker behandlet i ulike tidsintervaller, prosent

Fylkesmannsembete	N	Innen 1 måned	1 md. - 3 md.	3 md. - 6 md.	Mer enn 6 md.	Prosent
Buskerud .....	97	37,1	55,7	7,2		100
Hedmark .....	103	1,0	8,7	83,5	6,8	100
Nord-Trøndelag .....	96	12,5	40,6	41,7	5,2	100
Oslo og Akershus .....	126	11,1	26,2	57,9	4,8	100
Rogaland .....	96	8,4	53,1	37,5	1,0	100
Telemark .....	105	13,3	23,8	52,4	10,5	100
Troms .....	78	34,6	62,8	2,6		100
Østfold .....	95	9,5	47,3	33,7	9,5	100
<b>Totalt .....</b>	<b>796</b>	<b>15,2</b>	<b>38,3</b>	<b>41,6</b>	<b>4,9</b>	<b>100</b>

Tabell 9 viser at totalt 46,5 prosent av sakene hadde en saksbehandlingstid på over tre måneder. Ser vi på dette embetsvis, finner vi at for over 90 prosent av sakene i Hedmark og for over 60 prosent av sakene i Telemark og Oslo og Akershus var saksbehandlingstiden mer enn tre måneder. Fylkesmannsembetene Troms og Buskerud har best mål-

oppnåelse i forhold til kravet om en tre måneders saksbehandlingstid. Disse embetene behandlet henholdsvis 97,4 og 92,8 prosent av sine saker innen tre måneder. Vi ser videre av tabellen at det tok mer enn seks måneder å behandle 10,5 prosent av sakene i Telemark og 9,5 prosent av sakene i Østfold.

### 4.3.3 Årsaker til variasjoner i saksbehandlingstiden

#### Organisering av klagesaksbehandlingen hos fylkesmannsembetene

Tabell 10 Etablerte rutiner i klagesaksbehandlingen

Fylkesmanns-embete	Oppfølging av kommunens innsending av klagesakene	Etablerte rutiner ved innhenting av informasjon	Oppfølging av at saken blir behandlet innen tre måneder	Foretar ressursregistrering
Buskerud.....				
Hedmark .....			X	
Nord-Trøndelag .....	X		X	X
Oslo og Akershus .....	X		X	
Rogaland .....	X	X		
Telemark .....	X			
Troms .....		X		X
Østfold .....				

#### Embetenes oppfølging av kommunenes innsending av klagesakene

Embetene oppgir at en av faktorene som påvirker saksbehandlingstiden, er kommunens innsending av saken. Flere embeter har derfor aktivt fulgt opp dette for å sikre at denne blir best mulig. For eksempel sendte Fylkesmannen i Nord-Trøndelag i 1997 ut et brev til alle kommunene med oversikt over hva embetet trenger av opplysninger i sin klagesaksbehandling. Embetet opplyser at oversendelsene fra kommunene har blitt mye bedre etter dette. I Rogaland og Telemark har de skrevet brev til kommunene med føringer på hvilken type opplysninger som er nødvendige i klagesakene.

Oslo og Akershus har bedt kommunen fylle ut et

oversendelsesskjema med informasjon om hva slags type sak det er, og hvorvidt saken har være behandlet (og opphevet) i fylkesmannsmbetet tidligere. Det ble sagt at dette gjorde det lettere å avgjøre hvilke saker som skal prioriteres. I tillegg blir sorteringen av sakene enklere.<sup>63</sup>

I Østfold sies det at det ikke er utarbeidet maler for hvordan kommunene skal sende inn klagesakene. Gjennom mange møter vet likevel kommunene dette, og det blir ikke oppfattet som noe problem. Buskerud opplyser at dokumentoversikt og liknende i forbindelse med kommunenes innsending av klager har blitt bedre den siste tiden.

<sup>63</sup> Referat fra møtet med Fylkesmannen i Oslo og Akershus 09.03.00.

### *Etablerte rutiner ved innhenting av informasjon*

Fylkesmannen har adgang til å innhente nye opplysninger i en sak dersom den ikke er tilstrekkelig opplyst. Vi har undersøkt hvorvidt Fylkesmannen har etablert purrerutiner ved innhenting av informasjon, hvor ofte Fylkesmannen har innhentet opplysninger i sakene, og videre sett dette i sammenheng med saksbehandlingstiden.

To av åtte undersøkte embeter, Rogaland og Troms, har etablert purrerutiner for innhenting av nye opplysninger. Det blir satt frister når det blir bedt om tilleggsopplysninger. Disse fristene blir registrert i journalsystemet, og ekspedisjonen henter saken dersom det ikke har kommet svar innen fristen. Dersom sakene ligger hos saksbehandleren, følger vedkommende selv med på om fristen blir overholdt.<sup>64</sup> I Rogaland er det innhentet opplysninger i to saker, og for disse er saksbehandlingstiden 1 måned lavere enn for de andre sakene, se vedlegg 1, tabell E. For Troms, som har innhentet opplysninger i 19 saker (24 prosent av sakene), er gjennomsnittlig saksbehandlingstid 0,7 måned høyere for de sakene hvor opplysninger er innhentet. Gjennomsnittet for disse sakene er likevel ikke høyere enn 1,9 måneder, altså godt under kravet om tre måneder.

Nord-Trøndelag og Telemark har innhentet opplysninger i henholdsvis 10 saker (10 prosent) og 12 saker (11 prosent). Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for disse sakene er henholdsvis 0,2 måneder og 0,9 måned høyere enn for de sakene der dette ikke er gjort.

### *Oppfølging av om sakene blir behandlet innen tre måneder*

Fem av åtte embeter har ingen rutiner for å følge opp at sakene blir behandlet innen tre måneder. Fylkesmannsembetene Hedmark, Oslo og Akershus og Nord-Trøndelag har imidlertid etablert dette. Hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus sorteres sakene kommunevis og bydelsvis og blir så fordelt på faste saksbehandlere. Dersom noen kommuner eller bydel sender inn mange klagesaker, omfordeler seksjonsleder sakene og gir dem til andre saksbehandlere. Omtrent hver tredje uke går seksjonsleder gjennom restansene for å se om det er nødvendig med omfordeling, og en bruker et eget skjema slik at en har oversikt over hver enkelt sak. Det holdes dugnad dersom det har kommet inn mange klagesaker eller restansene øker.<sup>65</sup>

I Nord-Trøndelag holdes det løpende oversikt over status for innkomne klagesaker etter sosialtjenesteloven. Alle saker blir registrert i et internt datasystem, og funksjonsansvarlig følger nøye med

saksbehandlingstiden ved hjelp av denne oversikten. Sammen med ressursregistrering gir skjemaet gode muligheter til å planlegge virksomheten.<sup>66</sup>

I Hedmark kontrollerer avdelingsdirektøren i sosial- og familieavdelingen restansene i arkivet og gir beskjed dersom noen typer saker blir hengende igjen. Avdelingen prøver å gjennomføre dugnader dersom den har flere enn 150 klagesaker.

### **Prioriteringer**

Flere embeter mener det er gitt få føringer i tildelingsbrevet for hvilke oppgaver som skal prioriteres, og uttaler at tildelingsbrevet gir alt prioritet. Det er derfor ikke til hjelp når prioriteringer skal foretas. SHD framhever at fylkesmannsembetene er gitt mulighet til å foreta lokale tilpasninger når det gjelder prioriteringen mellom de ulike oppgavene, men sier at oppgaver som er lovpålagte, og oppgaver som er knyttet til rettsikkerhet, er trukket fram som viktige.<sup>67</sup> Når det gjelder prioriteringen mellom de ulike klagesakene, er det gitt signaler om at nødhjelpssaker skal prioriteres, mens det er gitt særskilte midler til å følge opp saker etter sosialtjenesteloven kapittel 6A.<sup>68</sup>

For seks av åtte embeter opplyses det at både klagesaker og tilsyn er gitt første prioritet.<sup>69</sup> Oslo og Akershus opplyser at klagesaker er gitt første prioritet, mens tilsyn har fått en litt lavere prioritet. Ifølge embetet er SHD kjent med denne prioriteringen. Troms oppgir at når en i visse situasjoner må velge mellom tilsyn og klagesaksbehandling, blir klagesaksbehandlingen prioritert.

### *Liggetid*

Embetene opplyste i intervjuer at sakene i hovedsak tas kronologisk. Imidlertid blir saker som defineres som økonomisk nødhjelp, tatt umiddelbart.<sup>70</sup> Dersom det i enkelte perioder kommer inn mange klagesaker, fører dette til at sakene må vente lenger før de blir behandlet. Flere av embetene har anslått i gjennomsnittlig tid hvor lenge sakene ligger på vent før saksbehandlingen starter. Ser vi på gjennomsnittlig saksbehandlingstid for embetene, finner vi av tabell 8 at Hedmark, Telemark og Oslo og Akershus har høyest gjennomsnittlig saksbehandlingstid med henholdsvis 4,1 måneder, 3,8 måneder og 3,3 måneder. Hedmark opplyser at gjennomsnittlig liggetid er på

<sup>64</sup> Referat fra møtet med Fylkesmannen i Rogaland 11.02.00.

<sup>65</sup> Referat fra møtet med Fylkesmannen i Oslo og Akershus 09.03.00.

<sup>66</sup> Referat fra møtet med Fylkesmannen i Nord-Trøndelag 02.03.00.

<sup>67</sup> Signalene ble gitt i forbindelse med at AAD for et par år siden satte i verk et prosjekt som undersøkte Fylkesmannens oppgaveportefølje.

<sup>68</sup> Referat fra møtet med SHD 29.05.00.

<sup>69</sup> Tilsyn er en lovpålagt oppgave.

<sup>70</sup> Dette gjelder kun for en liten del av sakene om økonomisk sosialhjelp (kapittel 5).

litt over fire måneder, mens Telemark oppgir at gjennomsnittlig liggetid er på inntil tre måneder. For Oslo og Akershus har vi ikke tall for gjennomsnittlig liggetid.

### Produktivitet i klagesaksbehandlingen

Det er gjort beregninger for å sammenlikne produktiviteten når det gjelder klagesaksbehandling i embetene. Beregningen er gjort etter følgende formel:

$\frac{\text{Antall behandlede saker i 1999}^{71}}{\text{Antall månedsverk brukt til klagesaksbehandlingen i 1999}}$

Tabell 11 Produktivitet i klagesaksbehandlingen

Fylkesmannsembete	Månedsverk brukt til klagesaksbehandling	Antall behandlede saker i 1999	Antall saker pr. månedsverk
Buskerud .....	27	288	11
Hedmark .....	27	226	8
Nord-Trøndelag .....	12	147	12
Oslo og Akershus .....	51	1022	20
Rogaland .....	42	409	10
Telemark .....	17	200	12
Troms .....	12	244	20
Østfold .....	24	376	16

Beregningen viser at Troms og Oslo og Akershus behandler flest saker pr. månedsverk med 20 saker hver. For de andre embetene er antall behandlede saker pr. månedsverk omtrent 10 saker.

Ser vi produktivetsberegningen i sammenheng med måloppnåelse når det gjelder saksbehandlingstid, behandlet Troms og Oslo og Akershus henholdsvis 97,4 prosent og 37,3 prosent av sine saker innen tre måneder, se tabell 9. Oslo og Akershus behandlet totalt 95,2 prosent av sine saker innen seks måneder. Troms er sammen med Oslo og Akershus av de embetene som har klagesaksbehandling øverst på sin prioriteringsliste. Troms har etablert purrerutiner for å etterspørre informasjon og foretar også ressursre-

gistrering. I Oslo og Akershus følger en aktivt opp at sakene behandles innen tre måneder, og dersom det er kommet inn mange klagesaker og restansene øker, holdes det dugnad.

### 4.3.4 Utfallet av fylkesmannsembetenes klagesaksbehandling

For klagesaker etter lov om sosiale tjenester har vi undersøkt en forholdsvis liten del av det totale antallet saker fylkesmannsembetene behandlet i 1999. Vi har derfor her valgt å presentere tallene for utfall som embetene har rapportert til SHD.

Tabell 12 Utfall for klagesaker på sosiale tjenester, kapittel 4 i loven, prosent

Fylkesmannsembete	N	Stadfestet	Omgjort	Opphevet	Avvist	Prosent
Buskerud .....	58	24	9	65 <sup>72</sup>	2	100
Hedmark .....	75	21	52	27	0	100
Nord-Trøndelag .....	26	57	12	23	8	100
Oslo og Akershus ....	140	46	34	18	2	100
Rogaland .....	55	69	11	16	4	100
Telemark .....	42	45	50	5	0	100
Troms <sup>73</sup> .....	41	24	24	52	0	100
Østfold .....	94	20	66 <sup>74</sup>	13	1	100
Totalt .....	531	37	36	25	2	100

<sup>71</sup> Antall saker er det totale antall saker etter kapittel 4 og kapittel 5. Tallene er oppgitt av embetene i rapporteringen til SHD.

<sup>72</sup> 84 prosent av de sakene som ble opphevet i Buskerud ble begrunnet med feil i saksbehandlingen fra kommunen sin side.

<sup>73</sup> Antall avviste saker er ikke regnet som behandlede saker. Det var 2 saker som ble avvist.

<sup>74</sup> Østfold oppga i intervju at de mottok ca. 35 saker fra en kommune som hadde fratatt utviklingshemmede personer tjenester begrunnet med at vertskommune tilskuddet ikke dekket alle utgiftene. Dette utgjorde i 1999 over 50 prosent av de omgjorte sakene etter kapittel 4.

Tabell 12 viser at for klagesaker på sosiale tjenester, kapittel 4, har fylkesmennene samlet stadfestet kommunens vedtak i 37 prosent av sakene. Tabellen viser at det er store forskjeller mellom de ulike embedtene. Mens omkring 20 prosent av sakene ble stadfestet i Hedmark og Østfold, ble 69 prosent av sakene i Rogaland stadfestet. Det er også store

forskjeller mellom embedtene i hvilken grad de omgjør eller opphever sakene. For tre av fylkene, Hedmark, Telemark og Østfold, ble halvparten eller mer enn halvparten av sakene omgjort. For Buskerud og Troms ble mer enn halvparten av sakene opphevet. Få saker ble avvist.

Tabell 13 Utfall for klagesaker på økonomisk sosialhjelp, kapittel 5 i loven, prosent

Fylkesmannsembete	N	Stadfestet	Omgjort	Opphevet	Avvist	Prosent
Buskerud .....	230	89	8	3	0	100
Hedmark .....	151	79	5	16	0	100
Nord-Trøndelag .....	121	83	5	12	0	100
Oslo og Akershus ....	882	85	9	5	1	100
Rogaland .....	354	88	7	5	0	100
Telemark .....	158	87	11	2	0	100
Troms <sup>75</sup> .....	203	73	15	12	0	100
Østfold .....	282	72	19	9	0	100
Total .....	2381	83	10	6	1	100

Tabell 13 viser at det er mindre forskjeller mellom embedtene for disse sakene sammenliknet med klagesakene på sosiale tjenester. Samlet sett ble 83 prosent av kommunens vedtak stadfestet. Det er imidlertid noen forskjeller mellom embedtene. Mens 89 prosent av sakene i Buskerud ble stadfestet, ble 72 prosent av sakene i Østfold stadfestet. For saker som ikke ble stadfestet, ser vi at Hedmark og Nord-Trøndelag opphever flere saker enn de omgjør, mens for de seks andre embedtene er forholdet motsatt. Også her var det forholdsvis få saker som ble avvist.

### Rutiner vedrørende behandling av klagesakene i forhold til kommunene

Buskerud, Nord-Trøndelag, Oslo og Akershus, Telemark og Østfold fører oversikter over utfallet av klagesakene systematisert i forhold til kommunene. Dersom det viser seg at det oppheves eller omgjøres mange klager fra samme kommune og dette skyldes en type saker eller saksbehandlingsfeil, ber embedtene om møte med kommunen. For Oslo og Akershus lages oversikten også bydelvis for Oslo kommune, og en sender ut et infoskriv til kommunene hvor det blir opplyst om antall klagesaker fra de ulike bydelene og kommunene og om utfallet av klagesaksbe-

handlingen i fylkesmannsmbetet. Det ble sagt å være stor interesse for denne informasjonen i de ulike bydelene og kommunene. I tillegg følger Oslo og Akershus opp de sakene som blir opphevet og sendt tilbake til kommunen for ny behandling der. Det settes da en tidsfrist for når kommunen skal ha ferdigbehandlet saken. Dersom det ikke innen angitt tid er gitt signal om at saken er behandlet, sendes det ut purring til kommunen eller bydelen.<sup>76</sup>

Rogaland, Hedmark og Troms fører ingen systematiske oversikter for saksutfallet i forhold til de enkelte kommunene. I Rogaland ble det uttrykt som et ønske at en i større grad enn nå hadde gjennomført besøk i kommunene ved behov, for eksempel høy omgjøringsprosent.<sup>77</sup> I Hedmark førte de tidligere oversikter i forhold til hver enkelt kommune, men dette har opphørt. Det er nå opp til hver saksbehandler å holde oversikt etter dette. Sakene blir ikke fordelt etter kommune.<sup>78</sup>

Ingen av fylkesmannsmbetene har oversikt over hvor mange klagesaker kommunene selv omgjør til gunst for klager, og som dermed ikke sendes til Fylkesmannen. Embedtene rapporterer til SHD om hvor lang tid kommunene i gjennomsnitt brukte på å behandle de klagesakene som sendes til Fylkesmannen for behandling.

<sup>75</sup> Også her er de avviste sakene (2 stykker) ekskludert fra statistikken over behandlede saker.

<sup>76</sup> Referat fra møtet med Fylkesmannen i Oslo og Akershus 09.03.00.

<sup>77</sup> Referat fra møtet med Fylkesmannen i Rogaland 11.02.00.

<sup>78</sup> Referat fra møtet med Fylkesmannen i Hedmark 23.02.00.

### 4.3.5 Fylkesmannsembetenes informasjonsvirksomhet

Tabell 14 Oversikt over midler til informasjonsvirksomhet og til ulike informasjonstiltak i 1999

Fylkesmanns-embete	Søkt om og brukt midler fra SHD	Opplæringsprogrammer/kurs	Konferanser/samlinger/møter	Skriftlige rutiner for formidling av informasjon
Buskerud .....	X	X	X	X
Hedmark .....	X	X		X
Nord-Trøndelag .....	X	X	X	X
Oslo og Akershus .....	X	X	X	X
Rogaland .....	X	X	X	
Telemark .....	X	X	X	X
Troms .....	X	X	X	X
Østfold .....	X	X	X	X

I forbindelse med de ulike handlingsplanene etablerer embetene faglige fora, veiledningstiltak og opplæringstiltak overfor kommunene. I tillegg kan embetene søke om midler fra SHD for å drive informasjonsvirksomhet. Alle embetene opplyser at midlene til informasjonsvirksomhet ble brukt i 1999.

Samtlige embeter, unntatt Hedmark, opplyser i intervju at de gjennomførte ulike former for konferanser, samlinger og møter der informasjon ble utvekslet. For eksempel opplyser Buskerud, Nord-Trøndelag og Telemark at de en eller to ganger årlig arrangerer «*Sosiallederforum*», der representanter fra embetene og ledere i kommunene som arbeider med tilsvarende saksområder, møtes.

Med unntak av Rogaland hadde samtlige embeter i 1999 ulike skriftlige rutiner for formidling av informasjon. Flere embeter gav ut faste informasjonsaviser og/eller hadde rutiner for å sende ut relevant informasjon fra departementet. Rogaland gav tidligere ut informasjonsavisen «*Sofa-posten*» til kommunene, men på grunn av manglende ressurser har dette opphørt.

I tillegg til kurs, konferanser og skriftlig materiale for å formidle informasjon uttaler embetene at det ofte er telefonisk kontakt mellom embetene og kommunene i forbindelse med saksfeltet.



## 5 Vurderinger

### 5.1 INNLEDNING

Forvaltningsloven § 11 a inneholder bestemmelser som setter krav til framdrift i saksbehandlingen. Her heter det at forvaltningsorganet skal «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Undersøkelsen viser at det i flere embeter var mange klagesaker etter plan- og bygningsloven og lov om sosiale tjenester som hadde lang saksbehandlingstid. Dette kan bidra til å undergrave rettssikkerheten til klageren. Klagesakene kan gjelde forhold som er svært viktig for den enkelte, spesielt gjelder dette klagesaker etter lov om sosiale tjenester. Det er derfor nødvendig at embetene effektiviserer saksbehandlingen for å unngå at enkeltsaker får for lang saksbehandlingstid.

### 5.2 BEHANDLINGEN AV KLAGESAKER ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

#### 5.2.1 Saksbehandlingstid

Undersøkelsen Riksrevisjonen har gjennomført i åtte fylker, viser at det for klagesaker etter plan- og bygningsloven i gjennomsnitt tok 11 måneder fra kommunen fikk inn klagen til Fylkesmannen hadde behandlet den. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for klagesakene var 3,8 måneder i kommunene, 0,9 måneder fra ferdig saksbehandling i kommunene til de ble registrert inn hos embetene, og 6,3 måneder i embetene. Mens den totale saksbehandlingstiden for klagesakene i Østfold i gjennomsnitt var 16,6 måneder, var den 5,5 måneder i Troms.

Fylkesmannsembetene oppnår i begrenset grad de målene som er satt for embetenes saksbehandlingstid. For de åtte undersøkte embetene samlet var det kun 35,7 prosent av sakene som ble behandlet innen målet om tre måneder. 45 prosent av sakene hadde en behandlingstid på mer enn seks måneder. Det var imidlertid store forskjeller mellom embetene. Mens Troms i 1999 behandlet 98,6 prosent av sine saker innen tre måneder, behandlet Østfold i samme periode bare 3,2 prosent av sine saker innen tre måneder. 89 prosent av sakene i Østfold hadde en saksbehandlingstid på mer enn ett år. Ut fra hensynet til likebehandling vurderes det som svært uheldig at saksbehandlingstiden i så stor grad varierer mellom embetene. Den lange saksbehandlingstiden i flere av embetene er i strid med rettssikkerheten til klageren.

Flere embeter pekte på at høye restanser og lang liggetid var den viktigste årsaken til lang saksbehandlingstid. Gjennomsnittlig liggetid ble i Østfold oppgitt å være 11,6 måneder. Med en gjennomsnitt-

lig saksbehandlingstid på totalt 12,9 måneder betyr det at det i gjennomsnitt bare tok 1,3 måneder fra saksbehandlingen startet til saken var ferdig behandlet. Dette er det samme som gjennomsnittlig saksbehandlingstid for Fylkesmannen i Troms, inkludert liggetid. Ifølge embetene varierer gjennomsnittlig liggetid i Buskerud, Hedmark, Rogaland og Telemark fra tre måneder til seks måneder. Dette er embeter hvor gjennomsnittlig saksbehandlingstid varierer fra 5,6 måneder til 9,6 måneder. I fem av åtte embeter er altså liggetiden lengre enn målet for saksbehandlingstid. Det viser at det i flere embeter er et behov for å redusere liggetiden, og at dette vil være en viktig faktor for å redusere saksbehandlingstiden.

Troms og Oslo og Akershus var de to embetene med lavest gjennomsnittlig saksbehandlingstid, henholdsvis 1,3 og 3,8 måneder. Begge embetene har etablert purrenter for innhenting av informasjon fra kommunene. I tillegg har de et registreringsskjema som gir oversikt over saksbehandlingen i hver enkelt sak. Dette brukes for å følge opp at sakene blir behandlet innen tre måneder. Det vurderes som lite tilfredsstillende at ikke flere embeter har etablert systemer for å sikre en bedre oppfølging av saksbehandlingen av klagesakene.

Klagesakenes kompleksitet og kvaliteten på kommunenes forberedelser ved oversendelse av klagesakene har også betydning for hvor lang tid det tar å behandle klagen. Buskerud, Oslo og Akershus, Rogaland, Troms og Østfold har derfor gitt informasjon til kommunene om hvordan sakene skal forberedes og oversendes.

Oslo og Akershus og Troms har registrert ressursbruken til klagesaksbehandlingen, mens de andre embetene har gjort anslag over ressursanvendelsen. Dette kan representere en feilkilde i vurderingen og sammenlikningen av produktiviteten mellom embetene. Med dette forbeholdet viser de beregningene Riksrevisjonen har gjort, at embetene har ulik produktivitet når det gjelder klagesaksbehandlingen. Mens fylkesmannsembetene i Rogaland, Telemark, Troms og Oslo og Akershus behandlet fra 10 til 14 saker pr. månedsverk, behandlet de øvrige embetene fra 3 til 8 saker. Dette kan ha sammenheng med de nevnte rutinene som er etablert, og hvor effektivt embetene organiserer klagesaksbehandlingen.

Nord-Trøndelag, Telemark og Østfold hadde i 1999 en ustabil bemanning for dem som behandlet klagesaker. Dette kan gi negative utslag i produktiviteten. En annen faktor som kan ha betydning for embetenes produktivitet, er om det avholdes befarings-

eller besiktigelse i sakene. Undersøkelsen viser at det var store forskjeller mellom embetene i hvilket omfang befaring eller besiktigelse ble holdt. Mens Buskerud, Hedmark, Telemark og Østfold gjennomførte befaring eller besiktigelse i mellom 22 og 41 prosent av sakene, gjennomførte Troms ingen.<sup>79</sup> Beregningen viser at Telemark behandlet 13 saker pr. månedsverk, til tross for at de gjennomførte befaring i 30 prosent av sakene. Undersøkelsen gir derfor grunn til å anta at det er et potensial for å øke produktiviteten ved flere av embetene.

Ulik hyppighet av befaring og besiktigelse kan skyldes at sakene er ulikt behandlet i kommunene, eller at det kan være ulik praksis hos fylkesmannsembetene. Ulik praktisering av befaring og besiktigelser vurderes som uheldig dersom dette påvirker kvaliteten på saksbehandlingen.

### 5.2.2 Utfallet av klagesaksbehandlingen

Undersøkelsen viser at det er store forskjeller mellom embetene når det gjelder utfallet av klagesaksbehandlingen. I Telemark og Oslo og Akershus ble henholdsvis 98 prosent og 91 prosent av sakene stadfestet, mens andelen saker som ble stadfestet i Nord-Trøndelag og Buskerud, var henholdsvis 64 prosent og 74 prosent. Det er også forskjeller mellom embetene i hvilket omfang sakene ble opphevet eller omgjort. Riksrevisjonen har ikke undersøkt kvaliteten på saksbehandlingen eller om sakene har fått riktig utfall. Når det mellom embetene varierer fra 2 til 36 prosent med hensyn til om sakene blir opphevet eller omgjort, kan det imidlertid tyde på at det er ulik praktisering av regelverket i kommunene eller hos fylkesmannsembetene. Fagdepartementene bør derfor undersøke årsakene til forskjellene nærmere for å vurdere om det er behov for å sette i verk spesielle tiltak som kan øke kvaliteten på saksbehandlingen.

Riksrevisjonen har ikke undersøkt sammenhengen mellom saksutfallet og informasjonsvirksomheten for embetene i forhold til de enkelte kommunene. Undersøkelsen viser imidlertid at fylkesmennene i 1999 bare i begrenset omfang utførte informasjonsvirksomhet i forhold til plan- og bygningsloven overfor kommunene. Fagdepartementene har påpekt at informasjonsvirksomheten overfor kommunene bør opprettholdes som en integrert del av arbeidet i forbindelse med klagesaksbehandlingen.

Fem av åtte fylkesmannsembeter førte ikke systematiske oversikter over saksutfallet for klagesakene i forhold til de enkelte kommunene. I Buskerud, Oslo og Akershus og Troms er slike systemer etablert. Ved hjelp av oversikten kan embetene, dersom en kommune har mange saker som blir omgjort

eller opphevet, sette i verk relevante tiltak som for eksempel kurs, opplæring og konferanser.

## 5.3 BEHANDLINGEN AV KLAGESAKER ETTER LOV OM SOSIALE TJENESTER

### 5.3.1 Saksbehandlingstid

Undersøkelsen Riksrevisjonen har gjennomført i åtte fylker, viser at det for klagesaker etter lov om sosiale tjenester i gjennomsnitt tok 5,3 måneder fra kommunen fikk inn klagen til Fylkesmannen hadde behandlet den. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for klagesakene var 1,8 måneder i kommunene, 0,6 måneder fra ferdig saksbehandling i kommunene til de ble registrert inn hos embetene, og 2,9 måneder i embetene.

Fylkesmannsembetene oppnådde bare i begrenset grad de målene som er satt for embetenes saksbehandlingstid. For de åtte embetene samlet var det kun 53,5 prosent av sakene som ble behandlet innen målet om tre måneder. Undersøkelsen viser videre at det er store forskjeller mellom embetene. Troms og Buskerud behandlet i 1999 henholdsvis 92,8 og 97,4 prosent av sine saker innen tre måneder, mens tilsvarende for Hedmark, Telemark og Oslo og Akershus var 9,7 prosent, 37,1 prosent og 37,3 prosent.

Gjennomgangen av sakene viste at totalt 42 prosent av sakene ble behandlet innen tidsintervallet tre til seks måneder, og at 5 prosent av sakene hadde en saksbehandlingstid på mer enn seks måneder. I både Telemark og Østfold hadde omtrent 10 prosent av sakene en saksbehandlingstid på mer enn seks måneder. Det er svært uheldig at saker hvor tidsaspektet kan være svært viktig for en klager, har en så lang saksbehandlingstid.

Nord-Trøndelag og Troms har foretatt ressursregistrering for klagesaksbehandlingen. Forutsatt at ressursanslagene for de andre embetene er riktige, viser Riksrevisjonens beregninger at embetene har ulik produktivitet i klagesaksbehandlingen. Østfold, Troms og Oslo og Akershus kommer best ut av det og behandlet fra 16 til 20 saker pr. månedsverk i 1999. De øvrige embetene behandlet fra 8 til 12 saker pr. månedsverk. Det ser ikke ut til å være noen klar sammenheng mellom organiseringen av arbeidet med klagesakene i embetene og produktiviteten for dette saksfeltet. Forskjellene kan blant annet komme av at sakene er behandlet ulikt fra kommunene, at sakene er ulike i kompleksitet, at det er turnover, eller at noen av embetene bruker flere ressurser på å kvalitetssikre sakene.

I Oslo og Akershus blir klagesakene som oppheves og sendes tilbake til kommunene eller bydelene for ny behandling, fulgt opp ved at det settes en tidsfrist for når saken skal være ferdigbehandlet. Dersom det innen angitt tid ikke er gitt melding om at saken er behandlet, sendes det ut purring til kommunen eller bydelen. Det vurderes som positivt at em-

<sup>79</sup> I brev av 26.03.01 fra Fylkesmannen i Troms til Riksrevisjonen opplyser Fylkesmannen at man i en mengde klagesaker gjør seg kjent med stedet uten deltakelse fra noen av partene.

betet følger opp kommunene med tiltak som kan bidra til at saksbehandlingstiden for klager blir så kort som mulig.

### 5.3.2 Utfallet av klagesaksbehandlingen

For klagesaker på sosiale tjenester, lovens kapittel 4, varierte andelen saker som ble stadfestet, fra 20 prosent i Østfold til 69 prosent i Rogaland. Undersøkelsen viser at det også er store forskjeller mellom embetene i hvilket omfang sakene blir omgjort eller opphevet. For Hedmark, Telemark og Østfold ble halvparten eller mer enn halvparten av sakene omgjort. For Buskerud og Troms ble mer enn halvparten av sakene opphevet. For klagesaker på økonomisk sosialhjelp, lovens kapittel 5, ble 83 prosent av alle sakene stadfestet. Fylkesmennene imellom varierer andelen fra 72 prosent i Østfold til 89 prosent i Buskerud. Det er også her visse forskjeller mellom embetene i hvilket omfang sakene ble omgjort eller opphevet. Riksrevisjonen har ikke undersøkt kvaliteten på saksbehandlingen eller om sakene har fått riktig utfall. De store forskjellene kan imidlertid tyde på at det er ulik praktisering av regelverket i kommunene eller hos fylkesmannsembetene. Sosial- og helsedepartementet bør derfor undersøke årsakene til forskjellene nærmere for å vurdere om det er behov for å sette i verk spesielle tiltak som kan øke kvaliteten i saksbehandlingen.

Når det fra kommunens side blir gjort en saksbehandlingsfeil, er det vanlig at Fylkesmannen opphever vedtaket og sender saken tilbake for ny behandling. Dersom Fylkesmannen er uenig i kommunens vedtak, kan vedtaket omgjøres helt eller delvis. Tallene for utfallet av fylkesmannsembetenes klagesaksbehandling viser at det er forholdsvis mange klagesaker som blir omgjort og opphevet, spesielt gjelder dette for klagesaker på sosiale tjenester, lovens kapittel 4. Riksrevisjonen har som nevnt ikke undersøkt sammenhengen mellom saksutfallet og informasjonsvirksomheten i forhold til de enkelte kommunene. Undersøkelsen viser imidlertid at fylkesmannsembetene i 1999 utførte en omfattende informasjonsvirksomhet overfor kommunene når det gjaldt lov om sosiale tjenester. Det er likevel grunn til å stille spørsmålet om informasjonsvirksomheten er tilstrekkelig rettet mot de utfordringene den en-

kelte kommune har, eller om dette er et tilstrekkelig virkemiddel, sett i forhold til den høye andelen saker som oppheves og omgjøres i flere av embetene. Fem av åtte embeter fører oversikter over saksutfallet systematisert i forhold til kommunene. Slike oversikter er en forutsetning for å kunne følge opp hver kommune.

## 5.4 ETATSSTYRING AV FYLKESMANNSEMBETENE

Flere embeter har påpekt behovet for at AAD styrker sin rolle i koordineringen av fagdepartementene, blant annet for å følge opp at det er bedre samsvar mellom oppgaver og ressurser. AAD er, i samarbeid med Departementenes fylkesmannsutvalg, i gang med en omfattende gjennomgang av styringsdokumentene og rutineene for embetsstyringen.

Undersøkelsen har avdekket at fagdepartementene ikke får presis informasjon om måloppnåelsen i forhold til hvor mange av sakene som faktisk blir behandlet innen resultatmålet på tre måneder. AAD har som administrativt overordnet departement et ansvar for tilrettelegging, sikring og kontroll av blant annet kvalitet i styringssystemene. En mer presis rapportering om måloppnåelse innenfor gjeldende frister kan bidra til økt fokus på måloppnåelse i dialogen mellom embetene og departementene.

Undersøkelsen viser at det er få av embetene som registrerer ressursforbruket på klagesaksbehandlingen. I Innst. S. nr. 63 (1992–93) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk uttaler arbeids- og administrasjonskomiteen at det er et generelt problem at forvaltningen har for lite kunnskap om resultatene av sitt arbeid og om produktivitetsutviklingen. En bedre oversikt over hvordan ressursene brukes, er en forutsetning for å få kunnskap om hvor produktiv klagesaksbehandlingen er.

Tilbakemeldingen på årsrapportene fra departementene var av generell karakter og ble gitt til embetene samlet, med en oppsummering av hovedpunktene og påpeking av områder der embetene har valgt ulike løsninger. AAD har uttalt at det for 2001 vil vurdere å gjøre tilbakemeldingen embetsvis. Det kan bidra til at styringsdialogen blir bedre tilpasset utfordringene i det enkelte embete.

**Vedlegg 1****Tabeller***Tabell A Gjennomsnittlig og median saksbehandlingstid for klagesaker etter plan- og bygningsloven i kommunene, fylkesmannsembetene og totalt, måneder*

Fylkesmannsembete	Saksbehandlingstid i kommunene <sup>80</sup>		Saksbehandlingstid i fylkesmanns-embetene <sup>81</sup>		Saksbehandlingstid totalt <sup>82</sup>	
	Gj.snitt	Median	Gj.snitt	Median	Gj.snitt	Median
Buskerud .....	2,3	2,0	5,6	5,3	8,9	8,1
Hedmark .....	2,9	2,0	9,6	9,9	13,4	12,9
Nord-Trøndelag .....	2,5	1,5	4,5	4,1	7,9	6,6
Oslo og Akershus .....	8,4	5,7	3,8	3,2	13,0	10,1
Rogaland .....	2,4	1,7	7,9	8,3	11,0	11,4
Telemark .....	2,1	1,6	8,6	9,2	12,4	11,6
Troms .....	3,7	2,1	1,3	1,2	5,5	4,1
Østfold .....	2,8	2,2	12,9	13,3	16,6	16,0
Samlet .....	3,8	2,1	6,3	4,8	11,0	10,0

*Tabell B Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker etter plan- og bygningsloven sett i forhold til hvorvidt det er innhentet opplysninger eller ikke, måneder*

Fylkesmannsembete	Opplysninger er ikke innhentet			Opplysninger er innhentet		
	Totalt	N	Gj.snitt	N	Gj.snitt	
Buskerud .....	68	62	5,7	6	4,4	
Hedmark .....	36	25	9,3	11	10,2	
Nord-Trøndelag .....	44	25	3,8	19	5,3	
Oslo og Akershus .....	98	68	2,8	30	6,0	
Rogaland .....	61	52	7,9	9	8,1	
Telemark .....	57	55	8,5	2	10,9	
Troms .....	72	51	1,2	21	1,3	
Østfold .....	62	52	13,0	10	12,3	
Totalt .....	498	390	6,3	108	6,1	

*Tabell C Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker etter plan- og bygningsloven i forhold til om det har vært foretatt besiktigelse eller befaring eller ingen av delene, måneder*

Fylkesmannsembete	Ingen befaring			Befaring		Besiktigelse	
	Totalt	N	Gj.snitt	N	Gj.snitt	N	Gj.snitt
Buskerud .....	68	53	5,7	15	5,1	0	
Hedmark .....	36	21	10,0	12	9,5	3	8,2
Nord-Trøndelag .....	44	38	4,5	6	4,4	0	
Oslo og Akershus .....	98	94	3,7	4	5,2	0	
Rogaland .....	61	56	7,7	5	10,5	0	
Telemark .....	57	40	8,2	17	9,6	0	
Troms .....	72	72	1,3	0		0	
Østfold .....	62	47	12,4	2	21,5	13	13,4
Totalt .....	498	421	5,8	61	8,1	16	12,4

<sup>80</sup> 437 saker.<sup>81</sup> 498 saker.<sup>82</sup> 461 saker.

Tabell D Gjennomsnittlig og median saksbehandlingstid for klagesaker etter lov om sosiale tjenester i kommunene, fylkesmannsembetene og totalt, måneder

Fylkesmannsembete	Saksbehandlingstid i kommunene <sup>83</sup>		Saksbehandlingstid i fylkesmannsembetene <sup>84</sup>		Saksbehandlingstid totalt <sup>85</sup>	
	Gj.snitt	Median	Gj.snitt	Median	Gj.snitt	Median
Buskerud .....	2,1	2,1	1,6	1,5	4,0	3,9
Hedmark .....	1,5	1,1	4,1	4,1	6,3	6,1
Nord-Trøndelag .....	1,4	1,1	2,9	2,8	4,9	5,0
Oslo og Akershus .....	2,4	1,6	3,3	3,3	6,7	6,2
Rogaland .....	1,7	1,3	2,7	2,8	4,9	4,7
Telemark .....	1,5	1,2	3,8	3,8	5,8	5,3
Troms .....	1,9	1,8	1,4	1,3	3,7	3,7
Østfold .....	1,8	1,2	3,0	2,7	5,1	4,2
Samlet .....	1,8	1,4	2,9	2,9	5,3	5,0

Tabell E Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker etter lov om sosiale tjenester sett i forhold til om det er innhentet opplysninger eller ikke, måneder

Fylkesmannsembete	Totalt	Opplysninger er ikke innhentet		Opplysninger er innhentet	
		N	Gj.snitt	N	Gj.snitt
Buskerud .....	97	93	1,5	4	2,8
Hedmark .....	103	99	4,1	4	4,4
Nord-Trøndelag .....	96	86	2,9	10	3,1
Oslo og Akershus .....	126	124	3,4	2	2,1
Rogaland .....	96	94	2,7	2	1,7
Telemark .....	105	93	3,7	12	4,6
Troms .....	78	59	1,2	19	1,9
Østfold .....	95	90	2,9	5	3,3
Totalt .....	796	738	2,9	58	3,0

<sup>83</sup> 733 saker

<sup>84</sup> 796 saker

<sup>85</sup> 755 saker