
Forord

Rapporten oppsummerer innholdet i prosjektet ”Kortere saksbehandlingstid, et samarbeidsprosjekt mellom fylkesmannsembetene i Aust-Agder, Hordaland, Troms og Statskonsult”. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har initiert prosjektet som en del av sin oppfølging av Riksrevisjonens rapport 3:12 (2000–2001, og Stortingets behandling av denne.

Mandatet for prosjektet var i utgangspunktet rettet mot enkle rutiner og overføringsmuligheter. Da arbeidet viste at det var få sammenhenger mellom enkle rutiner og saksbehandlingstid, ble prosjektets innretning endret. Hovedtemaet i prosjektet har etter endringen vært sammenhengen mellom saksbehandlingstid på den ene siden, og rammebetingelser, prioriteringer og den konkrete arbeidsorganiseringen på den andre siden. Vi takker Arbeids- og administrasjonsdepartementet og embetene for den fleksibiliteten de har vist.

I prosjektperioden høsten 2002 har de tre embetene og Statskonsult hatt jevn-
live møter, med temaer knyttet til kontroll og vedlikehold av akseptable saksbehandlingstider. Prosjektet har lagt de samme saksområdene som Riksrevisjonen undersøkte til grunn for diskusjonene. Rapporten inneholder beskrivelser av de tre embetene, og gjør rede for de ulike strategiene embetene har valgt.

For å få et bredere bilde av tilstanden på saksbehandlingstidsområdet, er det også gjennomført en mindre spørreundersøkelse til de øvrige 15 fylkesmanns-
embetene, rettet til enhetene som har ansvar for ”våre områder”, det vil si klager på byggesaker etter plan- og bygningsloven, og klagesaker etter sosialtjenestelovens kapittel 4 og 5. Resultatene presenteres i rapporten sammen med statistikkgrunnlag fra departementene.

Statskonsult takker for utviklende og inspirerende samarbeid med kontaktpersonene fra fylkesmannsembetene i Aust-Agder, Hordaland og Troms, og også for velvillig respons fra de øvrige embetene i en tidspresst arbeids-situasjon.

Prosjektet er gjennomført av Annemor Kalleberg og Maria Strøm fra Statskonsult, med bidrag fra Ragnhild Castberg Greni og Peter Bøgh. Avdelingsdirektør Svein Eriksen har vært prosjektansvarlig. Kontaktpersonene fra embetene har vært avdelingsdirektør Hans Thomas Knutsen fra Aust-Agder, avdelingsdirektørene Paul Kløverud og Rune Øpsen Bødker fra Hordaland, og avdelingsdirektør Jan-Peder Andreassen og rådgiver Truls Heitmann fra Troms. Tone Skarpsno har bistått i slutføringen av rapporten.

Oslo, februar 2003

Jon Blaalid
direktør

Innhold

| | |
|---|-----------|
| SAMMENFATNING OG LESERVEILEDNING..... | 1 |
| 1 INNLEDNING..... | 4 |
| 1.1 Bakgrunn | 4 |
| 1.2 Tematisk fokus | 4 |
| 1.3 Metoder og materiale..... | 5 |
| 1.4 Arbeidsformer og arbeidsfordeling i prosjektet | 6 |
| 1.4.1 Referanseembetene | 6 |
| 1.4.2 Statskonsult..... | 6 |
| 1.5 ”Kildekritiske” kommentarer | 7 |
| 2 FYLKESMANNENS OPPGAVER OG RAMMEBETINGELSER ... | 8 |
| 2.1 Oppgaver | 8 |
| 2.2 Styring og finansiering | 9 |
| 2.3 Ressurssituasjon | 10 |
| 2.4 Eksternt styrte/pålagte omstillinger..... | 10 |
| 2.5 Intern styring og organisering | 11 |
| 2.6 Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans..... | 12 |
| 2.6.1 <i>Rettssikkerhet og forholdet til andre verdier, hensyn og mål</i> | 13 |
| 2.6.2 <i>Rettssikkerhet og effektivitet</i> | 13 |
| 2.6.3 <i>Bestemmelser om saksbehandlingstid</i> | 14 |
| 2.6.4 <i>Rettslig grunnlag for klagebehandlingen</i> | 14 |
| 3 SAKSBEHANDLINGSTID OG ORGANISATORISKE KJENNETEGN – EN LITEN KVANTITATIV ANALYSE..... | 16 |
| 3.1 Saksbehandlingstid..... | 16 |
| 3.1.1 <i>Hovedtrekk</i> | 16 |
| 3.1.2 <i>Klagesaksbehandling etter plan- og bygningsloven</i> | 17 |
| 3.1.3 <i>Klagesaksbehandling etter sosialtjenesteloven</i> | 18 |
| 3.1.4 <i>Tendens til mer lik saksbehandlingstid på de to områdene</i> | 19 |
| 3.2 Embetenes størrelse og organisering..... | 19 |
| 3.2.1 <i>Størrelse</i> | 21 |
| 3.2.2 <i>Organisering</i> | 22 |
| 3.3 Variasjon i saksomfang | 23 |
| 3.3.1 <i>Klagesaker etter plan- og bygningsloven</i> | 23 |
| 3.3.2 <i>Klagesaker etter sosialtjenesteloven</i> | 24 |
| 3.4 Personale, rutiner og tiltak..... | 25 |
| 3.4.1 <i>Personale og arbeidsorganisering</i> | 25 |
| 3.4.2 <i>Rutiner for saksoppfølging og interne frister</i> | 28 |
| 3.4.3 <i>Embetenes forhold til rutiner og lignende</i> | 28 |
| 3.5 Oppsummering | 29 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4 | STRATEGIER OG HANDLINGSVALG I REFERANSEEMBEETENE | 31 |
| 4.1 | Fokus på organisatoriske virkemidler i vid forstand | 31 |
| 4.2 | Fylkesmannen i Aust-Agder..... | 31 |
| 4.2.1 | <i>Generelt om embetet og fylket</i> | <i>31</i> |
| 4.2.2 | <i>Organisering og personalressurser knyttet til de aktuelle oppgavene.....</i> | <i>33</i> |
| 4.2.3 | <i>Nærmere om kommunalavdelingen</i> | <i>34</i> |
| 4.2.4 | <i>Nærmere om sosialavdelingen</i> | <i>37</i> |
| 4.2.5 | <i>Utadrettet virksomhet</i> | <i>38</i> |
| 4.3 | Fylkesmannen i Hordaland..... | 39 |
| 4.3.1 | <i>Generelt om embetet og fylket</i> | <i>39</i> |
| 4.3.2 | <i>Organisering og personalressurser knyttet til de aktuelle oppgavene.....</i> | <i>40</i> |
| 4.3.3 | <i>Nærmere om justis- og byggesaksavdelingen.....</i> | <i>41</i> |
| 4.3.4 | <i>Nærmere om sosial- og familieavdelingen.....</i> | <i>43</i> |
| 4.4 | Fylkesmannen i Troms | 45 |
| 4.4.1 | <i>Generelt om embetet og fylket</i> | <i>45</i> |
| 4.4.2 | <i>Organisering og personalressurser knyttet til de aktuelle oppgavene.....</i> | <i>46</i> |
| 4.4.3 | <i>Nærmere om justis- og sosialavdelingen.....</i> | <i>46</i> |
| 5 | VURDERING AV UTVALGTE TEMAER | 50 |
| 5.1 | Fylkesmannens rammebetingelser relatert til klagesakene | 50 |
| 5.1.1 | <i>Finansiering og styring</i> | <i>50</i> |
| 5.1.2 | <i>Saksmengde og arbeidsbelastning.....</i> | <i>52</i> |
| 5.2 | Fylkesmannens mål og prioriteringer..... | 54 |
| 5.2.1 | <i>Embetsledelsens dagsorden.....</i> | <i>55</i> |
| 5.2.2 | <i>Begrunnelser.....</i> | <i>56</i> |
| 5.2.3 | <i>Konkrete prioriteringer</i> | <i>56</i> |
| 5.3 | Ledelse og arbeidsorganisering..... | 58 |
| 5.3.1 | <i>Strategier for overordnet styring og samordning.....</i> | <i>58</i> |
| 5.3.2 | <i>Betydningen av faglig ledelse.....</i> | <i>61</i> |
| 5.4 | Kompetanseprofil og rekruttering | 62 |
| 5.5 | Fellessaker versus fordelte saker | 65 |
| 6 | GJENNOMGANG AV VIRKEMIDLER PÅ TILTAKSNIVÅ..... | 67 |
| 6.1 | Innhold og forbehold | 67 |
| 6.2 | Nedbygging av restanser | 67 |
| 6.3 | Vedlikehold av kontroll overtid | 69 |
| 6.4 | Systematisk gjennomgang av virkemidler og rutiner..... | 69 |
| 6.5 | Intern styring av ressurser, kontroll med saksflyt og tidsbruk | 71 |
| 6.6 | Retningslinjer for saksbehandlerarbeidet | 72 |
| 6.7 | Rekruttering og intern opplæring | 73 |
| 7 | OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER..... | 75 |
| | Vedlegg 1: Mandat og mandatendring | |
| | Vedlegg 2: Spørreskjema for undersøkelsen | |

Sammendrag og leseveiledning

Fylkesmannen er den sentrale, statlige etaten på regionsnivå. De 18 fylkesmannsembetene er tillagt mange oppgaver og opptrer i forskjellige roller. I denne sammenhengen er oppmerksomheten rettet mot embetene som klageinstans for kommunale vedtak på sosial- og byggområdene.

Riksrevisjonen foretok i 1999 en undersøkelse av saksbehandlingstid i åtte embeter. Undersøkelsen omfattet behandling av klagesaker etter sosialtjenestelovens kapittel 4 og 5, og plan- og bygningsloven på byggesaksområdet. Stortingsbehandlingen av rapporten ligger til grunn for Arbeids- og administrasjonsdepartementets igangsetting av flere tiltak, blant andre prosjektet "Kortere saksbehandlingstid". Statskonsult har i samarbeid med tre fylkesmannsembeter, Aust-Agder, Hordaland og Troms, sett etter hva som gjør at disse embetene over tid har klart å holde saksbehandlingstiden. Stortingets påpekning av at det så ut til å være enkle tiltak som kunne overføres mellom embetene, lå til grunn for det opprinnelige mandatet til prosjektet.

Det viste seg snart at identifisering og beskrivelse av enkle overførbare rutiner ikke var en hensiktsmessig strategi. I samråd med Arbeids- og administrasjonsdepartementet og de tre embetene, ble fokuset i prosjektet endret. Tittelen på rapporten, *Flere veier til målet*, indikerer at prosjektet omhandler ulike embetsvise strategier for å oppnå kvalitet og effektivitet i behandlingen av klagesaker. Gjennom samtaler med de tre embetene, kom vi frem til at én av betingelsene for at et embete kan lære av andre, er at den organisatoriske konteksten klargjøres.

Statskonsult har beskrevet rammebetingelser, organisatoriske løsninger, lederfunksjoner og kompetansesituasjonen i de tre embetene. Våre kontaktpersoner i disse embetene har bidratt med skriftlige innspill vedrørende tilrettelegging av arbeidet med behandling av klagesaker, rutiner og andre tiltak i de aktuelle avdelingene/enhetene. De har også deltatt på flere fellesmøter, hvor de har drøftet nytten av forskjellige organisatoriske virkemidler og rutiner med hverandre. Det er også gjennomført en enkel spørreundersøkelse til de 15 andre embetene. De vurderingene som legges frem i rapporten om utfordringer knyttet til samarbeidsforhold og andre interne prosesser i embetene, er basert på opplysninger fra våre kontaktpersoner i prosjektet.

En beskrivelse av trekk ved fylkesmannsembetene som har betydning for arbeidet på klagesaksområdet, inngår i rapporten som **kapittel 2**.

I **kapittel 3** presenteres noen resultater fra spørreundersøkelsen, sammen med en bredere sammenstilling av tallmateriale innsamlet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet, og fagdepartementene Kommunal- og regionaldepartementet og det tidligere Sosial- og helsedepartementet. Det fremgår av disse resultatene at det er liten eller ingen sammenheng mellom saksbehandlingstid og de organisatoriske kjennetegnene som er undersøkt; nærmere bestemt embetsstørrelse, avdelingsstruktur og sakstilfang på de aktuelle områdene. Svarene fra spørreundersøkelsen har heller ikke avdekket noen klare sammenhenger mellom enkle rutiner/grep og saksbehandlingstid. Det er ingen tydelig sammenheng mellom statistikkbruk/formelle systemer som

hjelpemiddel for å følge opp sakene, interne frister og embetenes evne til å overholde de generelle saksbehandlingsfristene.

Med erkjennelsen av at sammenhengene mellom saksbehandlingstid og arbeidsplanlegging i embetene ikke er enkel, har vi gått videre med en grundigere beskrivelse av de tre embetene. Denne utgjør **kapittel 4**. Det er tre ulike embeter som beskrives. De skiller seg fra hverandre både når det gjelder ytre forutsetninger som størrelse, kommunestruktur, saksmengde og arbeidsbelastning på de aktuelle områdene, og ved de valgene og prioriteringene som ligger til grunn for utforming av lederroller, arbeidsorganisering og rutiner. Fremstillingen bygger i stor grad på embetenes egne beskrivelser, og det er litt ulike forhold som er vektlagt.

På grunnlag av materiale fra alle de tre foregående kapitlene, gjennomføres i **kapittel 5** en analyse av noen trekk ved Fylkesmannes rammebetingelser som gjør det vanskelig å imøtekomme kravene om kvalitet og effektivitet i behandlingen av klagesaker. Videre rettes oppmerksomheten mot interne forhold i embetene, som våre informanter mener har vel så stor betydning for måloppnåelsen. Følgende temaer/utfordringer på embetsnivå behandles i denne sammenhengen:

- betydningen av at Fylkesmannen/embetsledelsen har fokus på rettssikkerhet og saksbehandlingstid
- betydningen av ledelse på avdelings-/seksjonsnivå (faglig ledelse, lederansvar knyttet til motivering og løpende oppfølging av saksbehandlerne)
- betydningen av at saksbehandlerne kompetanse er tilpasset oppgavene
- betydningen av at rutiner og enkelttiltak som benyttes for å sikre jevn og effektiv saksflyt og kvalitetssikring av vedtakene er riktig dimensjonert/tilpasset organisasjonen, herunder at tiltakene har solid ledelsesforankring.

Vektleggingen av de forskjellige temaene og utformingen av konkrete rutiner og andre tiltak, varierer fra det ene embetet til det andre. De ”modellene” som de tre embetene representerer, vurderes ikke som alternativer, men som utgangspunkt for drøfting av sterke og svake sider, med andre ord – hva som blir spesielt viktig å holde oppmerksomheten på dersom saksbehandlingstidene skal holdes.

En del rutiner fra de tre embetene og et utvalg av svarene fra spørreundersøkelsen, er tatt inn i **kapittel 6**. Vi minner her om at én av betingelsene for at ett embete kan lære av andre, er at den organisatoriske konteksten klargjøres. For at en ny rutine skal ha den ønskede effekten, må den forankres og tilpasses til lederskapet, kompetanseprofilen og andre trekk ved arbeidsorganiseringen i den aktuelle enheten.

Kapittel 7 er en oppsummering av prosjektets resultater, utvalgt i forhold til hvor vi mener det er viktig å foreta forbedringer eller endringer i forhold til dagens situasjon. Både Arbeids- og administrasjonsdepartementet og fagdepartementene har viktige funksjoner for å sikre de rammebetingelsene som embetene trenger for ivareta oppgavene som klageinstans. For å holde de fristene for behandling av klagesaker som departementene har fastsatt, kreves

også en klar prioritering og langsiktig fokus fra embetsledelsen. Dette innebærer at når ressursituasjonen er presset, vil prioritering av saksbehandlingstid kunne gå på bekostning av andre mål/pålegg i embetene.

Enhetene som har ansvaret for klagesaksbehandlingen er avhengig av høy kompetanse. For å sikre et faglig forsvarlig resultat og for å sikre den nødvendige legitimiteten, kreves både forvaltningserfaring og juridisk spisskompetanse. Sikring av riktig kompetanse både for ledere og saksbehandlere krever langsiktig, strategisk satsing på rekruttering, intern opplæring og personalpolitiske tiltak. Det må også utvikles kontrollsystemer, rettet mot innholds-kvalitet og tidsbruk. Retningslinjer for saksbehandling og kontrollsystemer for å sikre saksflyt og oppfølging av medarbeiderne, kan være formelle eller uformelle; det viktige er at de er kjent for dem det gjelder og at de følges opp i praksis.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Riksrevisjonen har undersøkt klagesaksbehandlingen ved et utvalg fylkesmannsembeter, jf. Dokument nr. 3:12 (2000–2001). Undersøkelsen viste lange saksbehandlingstider og store forskjeller mellom embetene innenfor samme sakstyper, både med hensyn til saksbehandlingstid og utfall. Videre fant Riksrevisjonen at det var sammenheng mellom effektive saksbehandlingsrutiner, kort saksbehandlingstid og god ressursutnyttelse. Riksrevisjonen pekte også på at Arbeids- og administrasjonsdepartementet har et overordnet ansvar for fylkesmannsembetene og deres virksomhet, og stilte spørsmål om departementet har gjort nok for å få til en god styring av ressursbruken i alle embetene.

I Innst. S. nr. 82 (2001–2002) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomitéen om Riksrevisjonens undersøkelse, blir Regjeringen bedt om å foreta nærmere undersøkelser for å se om det er store ulikheter i praktiseringen av regelverket i kommunene eller hos Fylkesmannen, samt at det treffes tiltak for å sikre at saksbehandlingstiden ikke blir uforholdsmessig lang. Komitéen festet seg ved at det må være et forbedringspotensiale i saksbehandlingsrutinene og ber Regjeringen vurdere om visse enkle rutiner, som praktiseres i noen embeter, kan bli innført i alle embetene.

Som ledd i oppfølgingen, har Arbeids- og administrasjonsdepartementet pålagt hvert fylkesmannsembete å gå igjennom sine rutiner for behandling av enkelt saker for å bedre saksbehandlingstiden. Videre er det på Arbeids- og administrasjonsdepartementets budsjett for 2002 satt av ca 4,6 millioner kroner øremerket for styrking av rettssikkerhetsarbeidet i embetene. Størstedelen av dette er fordelt til embetene, men ca. 1 million kroner er satt av til prosjekter som Arbeids- og administrasjonsdepartementet har initiert. I tillegg til dette prosjektet ”Kortere saksbehandlingstid”, har Arbeids- og administrasjonsdepartementet ansvaret for prosjektet ”Systematisk sammenlikning” (løpende rapportering fra embetene og statistikkbearbeiding internt i departementet) og prosjektet ”Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans”.

Deltakere i prosjektet ”Kortere saksbehandlingstid”, er foruten Statskonsult, tre referanseembeter utvalgt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Disse er Aust-Agder, Hordaland og Troms.

1.2 Tematisk fokus

På grunnlag av diskusjoner både med kontaktpersonene i referanseembetene og oppdragsgiver, er det tematiske fokuset utvidet og problemstillingen noe annerledes vinklet, enn i det opprinnelige mandatet. Det er gjort rede for endringene i vedlegg 1.

Den faglige avgrensningen er beholdt til fylkesmannens behandling av klager på sosialområdet og i byggesaker. Dette er oppgaver som har et visst volum og har hatt fokus i andre sammenhenger, slik som Riksrevisjonsrapporten og prosjektet ”Systematisk sammenlikning”.

Prosjektet mente at det ikke ville være fruktbart å fastholde et ensidig fokus på avgrensede rutiner og andre enkeltstående tiltak. Én grunn til dette, var at vi antok at de fleste andre embetene allerede hadde innført, eller forsøkt å innføre, mange av de samme rutinene som i referanseembetene. Embetene var opptatt av at prosjektet burde formidle *forståelse* for at spørsmål om rutiner må ses i lys av andre forhold i virksomheten. De temaene som utkrystalliserte seg som de viktigste var blant annet:

- Forholdet mellom ressurser og oppgaver
- Forankring og prioritering i embetsledelsen
- Faglig ledelse
- Rekruttering og opplæring av medarbeidere
- Oppfølging av saksbehandlere på tid og kvalitet
- Motivasjon og forankring av hensiktsmessige arbeidsmåter på saksbehandlernivå

I den foreliggende rapporten settes søkelyset på embetenes *organisatoriske virkemidler i vid forstand*, herunder typer rutiner som ble fokusert i Riksrevisjonens rapport. Det stilles spørsmål om så vel positive som negative samspilleffekter av forskjellige organisatoriske virkemidler, og spørsmål om ulike konkrete rutiner og tiltak er formålstjenlige i den enkelte virksomheten. Selv om det er store likheter mellom embetene, gripes utfordringene ulikt an, og vi antar at det er viktig å dokumentere at det kan være flere veier til målet. En rutine eller et tiltak som har vist seg å ha betydning for å oppnå gode resultater i ett embete, har ikke nødvendigvis overføringsverdi til et embete med andre ledelsesmessige og organisatoriske forutsetninger.

1.3 Metoder og materiale

I undersøkelsen benyttes både ”kvantitativt” og ”kvalitativt” materiale. Kvantitativt materiale, i form av statistikk og annet tilgjengelig materiale som gir sammenlignbare opplysninger om samtlige embeter, benyttes for å få bedre oversikt over utviklingstrekk og utfordringer i etaten langs dimensjoner som er av interesse i dette prosjektet. Blant annet undersøker vi om det er noen åpenbar sammenheng mellom embetenes størrelse, omfanget av saker, organisering og saksbehandlingstid. I utgangspunktet ville det være av interesse å kartlegge rutiner og vurdere erfaringer i alle embetene. Samtidig har det helt fra starten vært klart at rammene for prosjektet (begrensede ressurser og kort tidsfrist) gjorde det nødvendig med mer begrenset informasjonsinnhenting fra de 15 øvrige embetene.

Kvalitativt materiale i form av intervjudata, diskusjoner med medarbeidere fra de tre embetene som har deltatt i prosjektet, og den kunnskapen de har for-

midlet om arbeidsformer og rutiner i egen organisasjon, benyttes for å belyse sterke og svake sider ved arbeidsformene i det enkelte embete.

I analysen kombineres de to innfallsvinklene. Materialet som er samlet inn med sikte på å få kunnskap om arbeidsformer og rutiner i ett bestemt embete, viser seg å være viktig for å forstå sammenhenger/mangel på sammenheng mellom de variablene som benyttes i de kvantitative analysene og vise versa.

I all hovedsak har vi benyttet materiale fra fem kilder:

1. Dokumentanalyser/gjennomgang av tilgjengelig materiale om fylkesmannsembetene med særlig vekt på
 - offentlige plan- og styringsdokumenter
 - embetenes årsmeldinger, virksomhetsplaner og andre plan- og styringsdokumenter
 - opplysninger om fylkesmannsembetene på internett (ODIN og IDUN)
 - diverse statistisk materiale og annet tilgjengelig oversiktsmateriale om samtlige embeter, som Arbeids- og administrasjonsdepartementet har gitt oss tilgang til
2. Spørreundersøkelse i egen regi rettet mot de 15 embetene som ikke har deltatt i prosjektet
3. Intervjuer med mellomledere og andre medarbeidere i referanseembetene og ett annet embete (Oslo og Akershus)
4. Skriftlige innspill fra de tre referanseembetene der de omtaler forhold ved egen organisasjon og egne arbeidsformer som anses å ha direkte eller indirekte betydning for kvalitet i saksbehandling og saksbehandlingstid
5. Publiserte utredninger (blant annet fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Statskonsult) om fylkesmannsembetene

1.4 Arbeidsformer og arbeidsfordeling i prosjektet

1.4.1 Referanseembetene

Kontaktpersonene i de tre referanseembetene har hatt rollen som ”aktive informanter”. De har selv tatt initiativ, besvart spørsmål og levert bidrag i form av beskrivelser av problemområder og løsninger i egen organisasjon. Videre har de deltatt på fellesmøter og diskutert løsninger med hverandre og bidratt i kvalitetssikringen av sluttrapporten.

1.4.2 Statskonsult

Statskonsult har bidratt i arbeidet med informasjonsinnhenting samt ledelse/koordinering av fellesmøter med embetene. Videre har Statskonsult bearbeidet alt tilgjengelig materiale, bidratt til å sette konkrete rutiner og enkeltstående tiltak inn i en bredere sammenheng og ført sluttrapporten i pennen. Analysen og

vurderingene av de tiltakene som er iverksatt i embetene, og forslagene til videre oppfølging, er det følgelig Statskonsult som står ansvarlig for.

1.5 "Kildekritiske" kommentarer

Begrensninger ved det materialet som benyttes for å belyse forholdene i referanseembetene:

- Erfaringer og vurderinger er hovedsakelig basert på samtaler med avdelingsledere. Verken embetsledelsen, saksbehandlere eller medarbeidere med ansvar for gjennomgående administrative rutiner og systemer i embetene, har vært "aktive informanter". Det er noe ujevnt hva referanseembetene har levert av materiale.
- Det materialet som Statskonsult har hatt tilgang til, gir ikke grunnlag for å foreta en selvstendig evaluering av hvordan lederskapet, samarbeidsklimaet eller andre forhold i organisasjonen faktisk fungerer. Vår drøfting og vurdering av ulike organisatoriske "modeller" er basert på erfaringer og synspunkter som informantene har formidlet.

Begrensninger ved det materialet som benyttes for å belyse samtlige embeter:

- Innenfor rammen av dette prosjektet har det ikke vært anledning til å foreta en systematisk bearbeiding av opplysninger som er nedfelt i foreliggende dokumenter, eller samle inn alt relevant materiale som de berørte departementene sitter inne med.

2 Fylkesmannens oppgaver og rammebetingelser

2.1 Oppgaver

Fylkesmannen er statens fremste representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer følges opp regionalt og lokalt. På vegne av flere departementer, ivaretar Fylkesmannen *sektoroppgaver* på viktige samfunnsområder. Dette er særlig fremtredende på sosial-, beredskaps-, landbruks- og miljøsektorene.

Som *samordningsmyndighet* skal Fylkesmannen særlig bidra til at formidlingen av statlige forventninger og styringssignaler overfor kommunene er konsistent og helhetlig.

Fylkesmannen skal videre være et *utviklings- og kompetanseorgan* som skal stimulere til samarbeid og fellestiltak i forhold til kommunene og regional statlig forvaltning, og har en viktig funksjon som bindeledd mellom stat og kommune.

Endelig ivaretar Fylkesmannen viktige *rettssikkerhetsoppgaver* gjennom tilsyn med deler av kommunenes og fylkeskommunenes tjenesteproduksjon, gjennom å fatte vedtak i første instans og gjennom lovlighetskontroll med kommunale vedtak og klagebehandling av kommunale enkeltvedtak. Det er i denne siste gruppen vi finner de oppgavene som har fokus i denne rapporten.

Departementene har delegert en omfattende og svært sammensatt oppgaveportefølje til fylkesmannsembetene. Oppgavesammensetningen har vokst frem over tid og uten noe spesielt fokus på å rendyrke noen profil i sammensetningen¹. Fylkesmannen er i dag tillagt oppgaver fordelt på 11 departementsområder². Rettssikkerhetsområdet ble i 2000 delt i sju ulike kategorier med til sammen 270 ulike oppgaver³.

Den sammensatte oppgaveporteføljen gir Fylkesmannen ulike roller overfor kommunene og borgerne. Siden overflytting av ansvaret for fylkesmanns-embetet fra Justisdepartementet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, har det politiske fokuset hovedsakelig vært rettet mot Fylkesmannens samordningsrolle, samt rollen som iverksetter av handlingsplaner og lignende der innsatsen også er rettet mot kommunene.

De mest sentrale rettssikkerhetsoppgavene hos Fylkesmannen er førsteinstans saksbehandling, klagesaker og tilsyn. Denne rapporten er konsentrert om behandling av klager etter plan- og bygningsloven (byggesaksdelen) og etter to

¹ Statskonsultrapport 2001:3 Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans.

² St. prp. nr. 1 (2002–2003), Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

³ Statskonsultrapport 2001:3 Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans.

kapitler i sosialtjenesteloven (kapittel 4 Tjenester og kapittel 5 Ytelser) – tilsvarende de områdene som ble undersøkt av Riksrevisjonen⁴.

2.2 Styring og finansiering

Fylkesmannen sorterer faglig under flere departementer, men er administrativt underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Departementet skal tas med på råd ved endringer i Fylkesmannens oppgaveportefølje, slik at de skal ha mulighet til å forsikre seg om at de øvrige departementene følger opp nye oppgaver med tilsvarende ressurser, og at de nye oppgavene er i samsvar med Fylkesmannens rolle i forvaltningen.

Fylkesmannen har inntil nylig vært finansiert over tre budsjettkapitler; Landbruk (kapittel 1102), Miljøvern (kapittel 1406) og de øvrige departementsområdene samlet under Arbeids- og administrasjonsdepartementet (kapittel 1510).

En begrunnelse for det samordnede 1510-kapitlet, var å gi Fylkesmannen større mulighet til hensiktsmessige tilpasninger i egen organisasjon og oppgaveutførelse. Praksis med øremerking av midler og spesielle handlingsplan- og prosjektsatsninger har motvirket dette.

Fra og med budsjettåret 2001, er de tre kapitlene slått sammen under Arbeids- og administrasjonsdepartementets kapittel 1510. Begrunnelsen for utvidelsen av 1510-kapitlet er tilsvarende som for opprettelsen; å gi Fylkesmennene mulighet til en mer formåls- og kostnadseffektiv ressursutnyttelse, jf. St. prp. nr. 1 (2000–2001).

Ett budsjettkapittel for all virksomhet fra 2002, gir Fylkesmannen visse muligheter for å foreta prioriteringer på tvers av 1510-området og midlene fra Landbruk og Miljø, men i praksis dreier det seg bare om mindre overføringer som er knyttet til felles administrasjon. Det er med andre ord bare de administrative enhetene som er føyd sammen. Det er også mulighet for overføring av begrensede midler mellom departementsområdene, for eksempel ved vakante stillinger.

Fra budsjettåret 2001 gis også tildelingsbrevet til embetene felles fra departementene. Fagdepartementene setter likevel egne, til dels detaljerte, mål og det foretas ingen samlet vurdering eller prioritering fra departementene samlet. I det foreløpige tildelingsbrevet til embetene for 2003, gis det sentrale politiske føringer for åtte ulike hovedsatsingsområder. I tillegg definerer tildelingsbrevet 81 resultatområder for de ulike oppgavene innenfor departementsområdene. Det er bebudet at det endelige tildelingsbrevet for 2003 også skal inneholde prioriteringer.

Tildelingsbrevet er ikke eneste styringskanal som benyttes. Det kommer styringsinformasjon i møter mellom departementene og embetsledelsen/

⁴ Riksrevisjonens dokument 3:12 (2000-2001)

avdelingslederne, som er knyttet til presentasjon av tildelingsbrev, men også ellers i året. På de enkelte saksområdene er deler av styringen og prioriteringen løftet opp på regelverksnivå. For eksempel er antall årlige tilsyn med barneverninstitusjoner bestemt i forskrift.

2.3 Ressurssituasjon

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har ansvaret for at det er samsvar mellom nye oppgaver og ressurstilgang. Det er opprettet en gruppe på departementsnivå der slike saker drøftes.

Fra 1996–1998 var det en reell reduksjon i overføringen til embetene. Midlene til drift av embetene er også redusert noe de siste årene. I utgangspunktet opplever embetene en ikke-balansert situasjon, med lite fokus på ressurser til de ”gamle” lovforvaltningsoppgavene/rettssikkerhetsoppgavene. I St. prp. nr. 1 (2002–2003), Arbeids- og administrasjonsdepartementet, vises det til igangsatt arbeid (fra 1998) med gjennomgang av oppgaver og ressurser, samt fordelingsnøkkel mellom embetene. Dette arbeidet har pågått over flere år, og er ikke slutført.

Det er ikke rutiner for korrigerende av budsjettet ved svingninger i sakstilfanget. Økning i sakstilfanget kan derfor midlertidig eller varig gi økt press på enkelte embeter.

I løpet av året kan det komme uventede ressurser, som for eksempel midler tilført embetene i 2002 i samband med Riksrevisjonens rapport og Stortingets behandling av den. Slike midler kan ta litt av for presset, men det er for flere embeter vanskelig å få fullgod utnyttelse av slike midler som ikke inngår i den langsiktige planleggingen. For enkelte embeter, særlig klart uttrykt fra Oslo og Akershus, er årets tilleggspott knyttet til saksbehandlingstid, ikke stor nok til å dekke opp kuttet i den ordinære bevilgningen, og det kan da stilles spørsmål ved realiteten i en ekstrasatsning.

2.4 Eksternt styrte/pålagte omstillinger

Fylkesmannsembetene er preget av høy omstillingstakt (vesentlige endringer i oppgaver og derav følgende interne organisasjonsendringer). Ressurser til å planlegge og gjennomføre endringer tas fra de ordinære driftsmidlene, og konkurrerer derved om tid og oppmerksomhet både hos ledere og saksbehandlere. Oppmerksomheten rundt saksbehandlingstid kom samtidig med planlegging av integrasjonen av fylkeslegene og utdanningskontorene, som ble gjennomført fra og med 1. januar 2003.

En sterk trend i forvaltningspolitikken de siste årene har vært å flytte forvaltningsoppgaver ut av departementene, slik at departementene kan begrense sine oppgaver til å være sekretariat for politisk ledelse og å gjennomføre sektor-

politiekkens.⁵ Fylkesmannen, som et generelt organ på regionsplan, har fått delegert mange slike oppgaver.

Andre pågående og planlagte omstillinger (Kilde: St. prp. nr. 1 (2002–2003)):

- Flytting av førsteinstans voldsoffererstatning fra Fylkesmannen til en sentral enhet i Vardø.
- Ny lov om stiftelser/sentralisering av tilsynet med stiftelser.
- Endring av oppgavefordelingen relatert til navneloven – liberalisering av navneloven og overføring av ansvaret for førsteinstans saksbehandling til folkeregisteret og Fylkesmannen tillegges oppgaven som klageinstans.
- I 2002 vedtok Stortinget å oppheve egenandelene etter rettshjelpsloven.
- Overføring av oppgaver fra Fylkesmannen og fylkeslandbruksstyret til kommunene fra 1. april 2004.
- Gradvis overføring av oppgaver og myndighet fra staten til kommunesektoren på miljøområdet.
- Fylkesmannen er foreslått som klageinstans etter introduksjonsloven (opplæring og integrering av flyktninger). Loven behandles i Stortinget, trolig i vårsesjonen.
- Egenandel for rettshjelp faller bort fra 1. september 2003.

2.5 Intern styring og organisering

Med utgangspunkt i retningslinjer for organisering av embetene (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1993), har embetene på avdelingsnivå tradisjonelt vært inndelt i landbruksavdelinger, miljøvern- og kommunalavdelinger, sosial- og familieavdelinger (SOFA) og beredskapsavdelinger. I tillegg har det vært forutsatt at embetene skulle ha en administrativ enhet og en samordningsenhet. I omstillingsprogrammet for fylkesmannsembetene (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1998), ble Fylkesmannen gitt fullmakt til å foreta organisasjonsmessige tilpasninger innenfor visse rammer. Ett vilkår var at det fortsatt skulle være mulig for departementene å identifisere den avdelingen eller den seksjonen som er ansvarlig for et saksområde.

Fullmakten har de siste årene ført til organisasjonsendringer i flere embeter. Det finnes fortsatt en egen landbruksavdeling og miljøvern- og kommunalavdeling i hvert av embetene, men for de øvrige oppgavene er det noe ulik organisering. Før eventuelle endringer i forbindelse med sammenslåingen med Fylkeslegene og Utdanningskontorene, hadde om lag halvparten av embetene opprettet felles avdelinger for oppgavene til den tidligere kommunal-, sosial- og familieavdelingen, eventuelt også oppgaver fra beredskapsavdelingen.

⁵ Jf. Statskonsultnotat 2000:4 Framtidens departement.

2.6 Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans

Rettssikkerhetsbegrepet er vidt, og dekker situasjoner som hører hjemme i strafferetten og i forvaltningsretten. Borgerne skal kunne forutberegne sin rettsstilling og være sikret mot vilkårlighet (og overgrep), samt kunne forsvare sine rettslige interesser overfor forvaltningen. Det mest sentrale virkemidlet i det norske forvaltningssystemet for å sikre borgerne denne muligheten, er klageadgangen. For de kommunale vedtakene, er hovedregelen at klagen behandles av Fylkesmannen.

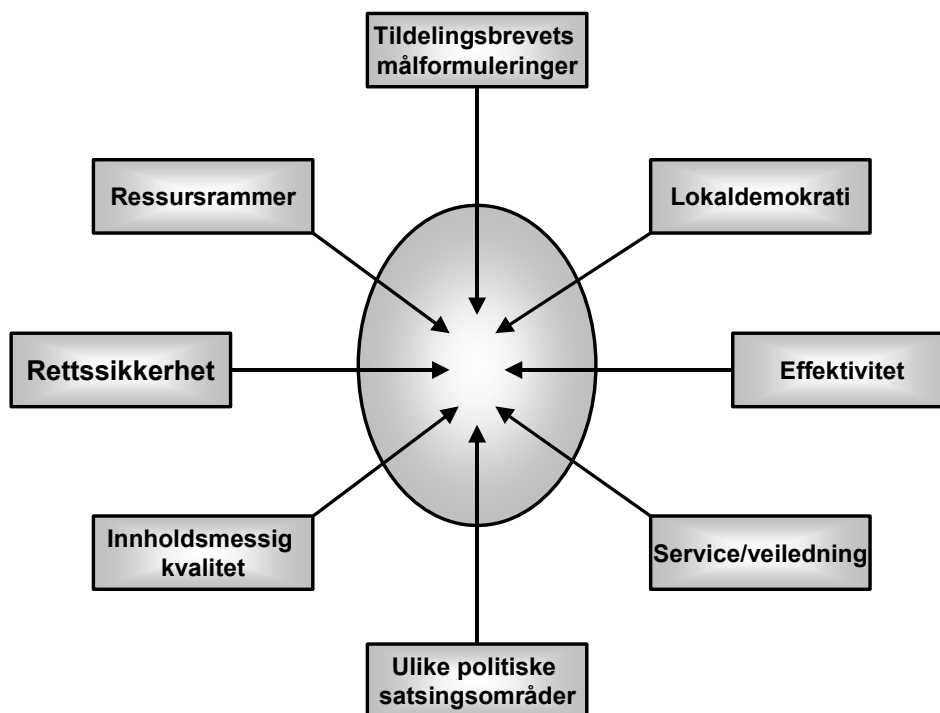
Akseptabel saksbehandlingstid, som har fokus i denne rapporten, er én av flere viktige forutsetninger for at Fylkesmannen skal anses som en troverdig ivaretager av rettssikkerheten for borgerne. En annen forutsetning er at embetene oppfattes som en mest mulig nøytral og uavhengig instans. Med de svært forskjellige oppgavene Fylkesmannen har i dag, samt at flere av oppgavene er koblet tett til den politiske ledelsen i departementene på den ene siden, og kommunene på den andre siden, kan det være fare for at Fylkesmannen ikke har tilstrekkelig tillit som rettssikkerhetsinstans. Det kan i denne sammenheng oppfattes som problematisk å kombinere proaktive og reaktive oppgaver; på den ene siden de iverksettende og områdeutviklende oppgavene særlig knyttet til landbruks- og miljøavdelingene, og for eksempel myndighetsutøvelsen som er knyttet til klagesaksbehandling på den andre.

Også kravet om rettslikhet, i den forstand at reglene tolkes og praktiseres på samme måte av kommunene, inngår i rettssikkerhetsbegrepet. Fylkesmannen skal sikre dette innenfor sitt fylke. Dette var et tema i Riksrevisjonens rapport om klagesaksbehandlingen ved fylkesmannsembetene, men det ligger utenfor vårt fokus på saksbehandlingstid. Vi går ikke nærmere inn på dette her.

Krav til saksbehandlingsprosess og kommunikasjonen med borgerne i forberedelsen av hver enkelt sak, skal gi borgerne mulighet til å vurdere sine rettigheter og forsvare dem. Det stilles altså krav til kvalitet i saksbehandlingen både med hensyn til avgjørelsens innhold og prosessen frem til en avgjørelse foreligger. I dette ligger tradisjonelt en føring mot grundighet og fullstendighet i fakta- og rettsgrunnlaget.

2.6.1 Rettssikkerhet og forholdet til andre verdier, hensyn og mål

Fylkesmannsembetet har, som de fleste andre norske forvaltningsorganer, en rekke verdier, hensyn og mål som skal ivaretas. Nedenfor følger en grov skisse av noen sentrale elementer:



Forvaltningsverdier og etatenes mål vil ha innbyrdes motstridene effekter, hvis det enkelte hensynet skulle ivaretas fullt ut og uavhengig av hverandre. Ideelt sett kunne det vært ønskelig at ivaretagelsen av rollen som rettssikkerhetsgarantist var skjermet fra ”konkurranse” med andre verdier og rammebetingelser. I virkelighetens verden er det ikke slik; oppgavemengden og -sammensetningen, ressursituasjonen og harde prioriteringer utfordrer idealene.

2.6.2 Rettssikkerhet og effektivitet

Tradisjonelt har rettssikkerhetskravene vært praktisert med vekt på grundighet og saklighet. Dette har til dels resultert i lange saksbehandlingstider. De nyere kravene til effektivitet i saksbehandlingen har medført press på denne tilnæringsmåten; sakene skulle behandles med færre ressurser, ikke av hensyn til klagerne, men av hensyn til den generelle ressursbruken i forvaltningen. Med mer oppmerksomhet på saksbehandlingstid, har dette elementet også fått en sterkere stilling i rettssikkerhetssammenheng; av hensyn til klageren (eller andre berørte) er tidselementet trukket sterkere frem. Fokus på saksbehandlingstid er derved ett område der elementer i rettssikkerheten og effektivitetskravet trekker i samme retning.

Dette sammenfallet er selvfølgelig ikke totalt. Rettssikkerheten vil sette grenser for hvor langt effektivitetskravene kan trekkes. Ett eksempel på at det kan gå for langt, er Sivilombudsmannens påpeking av at klagevedtak må utformes slik at det fremgår at det er foretatt individuelle avveininger. Dette setter grenser for omfanget av bruken av standardformuleringer, særlig i vedtakenes begrunnelser.

2.6.3 Bestemmelser om saksbehandlingstid

Bestemmelser om saksbehandlingstid knytter seg til borgerens behov for at den samlede avgjørelsestiden må være akseptabel, det vil si fra kontakten med førsteinstans opprettes og til endelig avgjørelse foreligger. Men det kan være mange involverte i prosessen, og det er vanskelig å plassere noe samlet ansvar.⁶

Forvaltningsloven har ikke spesifikke bestemmelser om saksbehandlingstid, men et generelt utformet krav om forberedelse og avgjørelse uten ugrunnet opphold, samt varsel til partene hvis det vil ta lang tid å få svar (én måned for enkeltvedtak), forvaltningsloven § 11 a. Disse bestemmelsene gjelder både førsteinstans og klageinstans, og for øvrig andre deltakere i saksbehandlingen, for eksempel organer som skal avgi uttalelser.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet fastsatte allerede i St. prp. nr. 1 (1998–1999) en saksbehandlingsfrist på tre måneder for klagesaksbehandlingen hos Fylkesmannen.⁷ I de tre månedene er det ikke vanlig å regne den tiden det tar før saken inneholder de nødvendige opplysningene, se for eksempel Hordalands Serviceerklæring. Heller ikke tidsbruken i kommunen, eller oversendelsestid regnes med i Fylkesmannens saksbehandlingstid. Dette er i samsvar med fristberegningsforskriften, (se note 5 foran).

Det er under forberedelse frister for den kommunale behandlingen av byggesaker (Innst. O nr. 38, 2002–2003),⁸ som retter seg både mot ulike deler av den kommunale førsteinstansbehandlingen og mot forberedelse av klagesaker til Fylkesmannen. Disse fristene er hjemlet i plan- og bygningsloven, hvor det allerede er vedtatt frister for en del oppgaver.

2.6.4 Rettslig grunnlag for klagebehandlingen

Når en klage oppstår, finnes det allerede minst én person som er misfornøyd med forvaltningen. Klagebehandlingsmålet er ikke nødvendigvis å gjøre denne personen fornøyd, men ved fornyet behandling av saken beroliges parten(e) ved å forsikre om at reglene er fulgt og at saken er vurdert av to uavhengige instanser.

Klageinstansens adgang til å overprøve et påklaget vedtak er omfattende. Forvaltningsloven § 34, annet ledd, bestemmer at ”klageinstansen kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter”. Klage-

⁶ Forskrift om beregning av saksbehandlingsfrister, gitt med hjemmel i forvaltningsloven § 11 b, gir anvisninger på fristberegning innenfor ett organ.

⁷ Riksrevisjonens Dokument nr. 3:12 (2000–2001).

⁸ Vedtatt januar 2003.

instansen ”skal” vurdere de forholdene som klageren påpeker og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham. Dette innebærer at klageinstansen kan overprøve både rettsanvendelsen, saksbehandlingen, faktum og forvaltnings-skjønnets fullt ut. Til forskjell fra domstolene er altså forvaltningen ikke bundet til klagerens anførsler eller påstander.

Det er likevel ikke samsvar mellom denne vide overprøvingsadgangen og hva klageorganet har plikt til å prøve. Klageinstansens prøvelsesplikt omfatter de forholdene som klageren har påpekt, sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst, samt vurdere om vedtaket har tilstrekkelig lovhjemmel jf. forvaltningsloven §§ 33 og 34. Dette er forvaltningslovens generelle utgangspunkt. For de opp-gavene som er fokusert i denne rapporten, gir sosialtjenesteloven begrensninger i overprøvelsesmuligheten for det ”frie skjønn”, det vil si den kommunale hensiktsmessighetsvurderingen.

Embetenes praksis synes imidlertid alltid å være at minimum for prøvelsen er kontroll av vedtakenes gyldighet, samt vurdering av eventuell myndighets-misbruk. Sivilombudsmannen legger listen høyere ved sin vurdering av klagesakene, men ombudsmannen er innforstått med at embetene ikke har anledning til å gå like langt i sin overprøving ut fra den saksmengden de til enhver tid skal håndtere.

3 Saksbehandlingstid og organisatoriske kjennetegn – en liten kvantitativ analyse

Vi vil i dette kapitlet belyse forskjeller og likheter mellom embetene på grunnlag av statistikk og annet foreliggende oversiktsmateriale, supplert med resultater fra vår egen spørreundersøkelse. Formålet er for det første å tegne et bilde av embetsvise forskjeller langs noen av de dimensjonene som er av interesse i dette prosjektet. Vi har også vært opptatt av å undersøke om vi ville finne noen sammenheng mellom embetenes måloppnåelse når det gjelder saksbehandlingstid og bakenforliggende kjennetegn som størrelse, organisering, personalets utdanningsbakgrunn og saksmengden på de aktuelle områdene.

3.1 Saksbehandlingstid

3.1.1 Hovedtrekk

I dette prosjektet er det av interesse å se nærmere på utviklingen i saksbehandlingstid på de utvalgte områdene fra 1999, det vil si det året Riksrevisjonen foretok sine undersøkelser, og frem til i dag (første halvår 2002).

I tabellen nedenfor viser vi de dataene vi har hatt tilgjengelig for vurdering av saksbehandlingstidene. Det er laget diagrammer basert på de samme dataene for antall klagesaker på sosialområdet og byggområdet. Disse er plassert i henholdsvis kapittel 3.1.2 og 3.1.3.

Tabell 1: Utvikling av gjennomsnittlig saksbehandlingstid (uker)

| Embete | Sosialtjenesteloven | | Plan- og bygningsloven (byggesaker) | | |
|---------------------|---------------------|--------------|-------------------------------------|-----------|-------------|
| | 1999 | 2002 (10.6.) | 1999 | 2000 | 2002 (30.6) |
| Aust-Agder | | 4 | | 15 | 17 |
| Buskerud | 7 | 9 | 24 | 19 | 17 |
| Finnmark | | 17 | | 11 | 17 |
| Hedmark | 18 | 9 | 42 | 28 | 17 |
| Hordaland | | 4 | | 16 | 9 |
| Møre og Romsdal | | 13 | | 12 | 13 |
| Nordland | | 9 | | 21 | 9 |
| Nord-Trøndelag | 13 | 9 | 19 | 24 | 13 |
| Oppland | | 13 | | 27 | 26 |
| Oslo og Akershus | 14 | 17 | 16 | 13 | 30 |
| Rogaland | 9 | 17 | 34 | 26 | 17 |
| Sogn og Fjordane | | 9 | | 10 | 9 |
| Sør-Trøndelag | | 9 | | 25 | 35 |
| Telemark | 16 | 13 | 37 | 40 | 35 |
| Troms | 6 | 4 | 6 | 8 | 9 |
| Vest-Agder | | 4 | | 15 | 9 |
| Vestfold | | 9 | | 16 | 13 |
| Østfold | 13 | 13 | 59 | 36 | 35 |
| Gjennomsnitt | 12 | 10 | 30 | 18 | 18 |

Kilder: Saksbehandlingstid 1999 er hentet fra Riksrevisjonens dok. nr. 3:12 (2000-2001).

Saksbehandlingstid 2000 og kilde for øvrig er oversikter mottatt fra AAD. I Statskonsults omregning av månedstall til uketall er 1 måned satt lik 4,33 uker.

En undersøkelse av tallene for perioden viser flere positive trekk. Oversiktene vi har utarbeidet viser at det er flere som oppnår de målene som er satt for saksbehandlingstiden i klagesaker i første halvår 2002, enn tilfellet var i 1999.⁹ Situasjonen per 1. juli 2002, er at åtte av landets embeter hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker etter plan- og bygningsloven på tre måneder (tilsvarende 13 uker) eller mindre, mens 15 klarte å i møtekomme dette kravet for klagesaker etter sosialtjenesteloven.

Hedmark, Telemark og Nord-Trøndelag fylkesmannsembeter har redusert saksbehandlingstiden både for klagesaksbehandling etter sosialtjenesteloven og plan- og bygningsloven. Rogaland og Buskerud har fått lengre saksbehandlingstid med hensyn til sosialtjenesteloven, men kortere når det gjelder plan- og bygningsloven. Videre registrerer vi at flere embeter, blant andre Aust-Agder, Buskerud og Hedmark, ligger under ”norm”tiden på det ene området, samtidig som de ligger nær opp til de kravene som er satt for saksbehandlingstid på det andre området.

Helhetsbildet er likevel ikke udelt positivt. Fortsatt er det store variasjoner i saksbehandlingstid mellom fylkesmannsembetene, og det gjenstår mye før samtlige embeter oppnår de målene som er satt for saksbehandlingstiden på begge områdene. Videre anses det som bekymringsfullt at det har vært betydelige svingninger over tid innenfor det enkelte embete når det gjelder saksbehandlingstid. Dette kan tyde på at selv embeter som har klart å bygge ned restansene på et gitt tidspunkt, kan ha problemer med å holde saksbehandlingstiden nede på et akseptabelt nivå på mer varig basis.

3.1.2 Klagesaksbehandling etter plan- og bygningsloven

Situasjonen per 1. juli 2002, er at bare åtte av landets embeter har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på tre måneder eller mindre. Oversikten viser videre at det har vært betydelige svingninger over tid innenfor det enkelte embetet når det gjelder saksbehandlingstid.

Troms var det eneste av de åtte embetene Riksrevisjonen undersøkte, som klarte å holde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaksbehandling etter plan- og bygningsloven (byggesaker) innen fastlagt frist på tre måneder. Også etter 1999 har Troms klart å holde saksbehandlingstiden på dette området nede på et lavt nivå. Nord-Trøndelag, som var blant de undersøkte embetene med for lang saksbehandlingstid i 1999, har senere klart å komme under tre-månedersfristen.

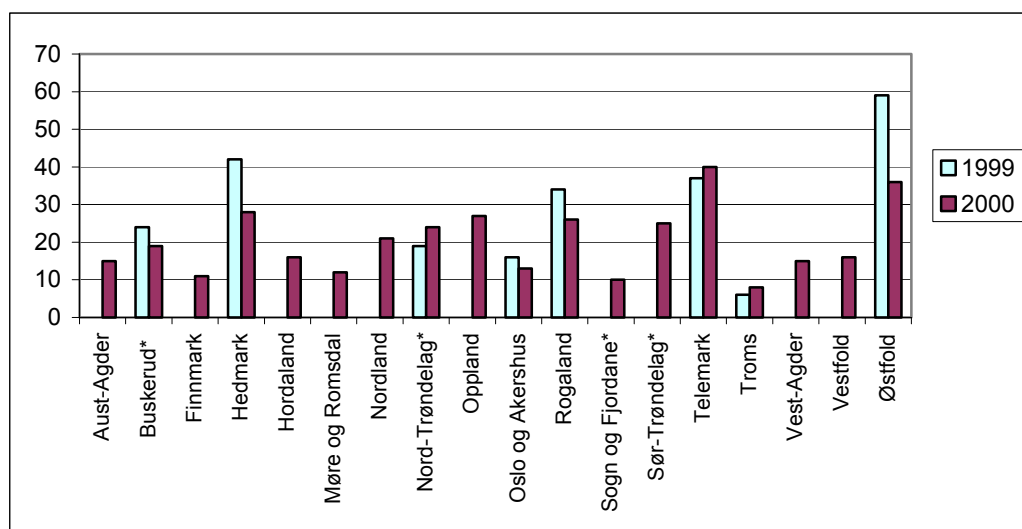
De fire embetene som skilte seg ut ved å ha ekstraordinær lang gjennomsnittlig saksbehandlingstid i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse, var Østfold, Hedmark, Telemark og Rogaland. Disse embetene har senere klart å oppnå markert kortere saksbehandlingstid, selv om den fortsatt ligger over tre-måneders-normen.

⁹ For klagesaker etter sosialtjenesteloven har vi ikke tall som viser utviklingen over tid i alle embetene.

Én av de mest påfallende enkeltendringene fra 1999 til første halvår 2002, er økningen i saksbehandlingstid for saker etter plan- og bygningsloven ved embetet i Oslo og Akershus. Forklaringen kan være at dette embetet i tiden før Riksrevisjonens undersøkelse prioriterte saker etter plan- og bygningsloven særskilt gjennom tildeling av ressurser (jf. Riksrevisjonens rapport, fotnote 49 og kapittel 4.3.3, siste avsnitt). De fleste andre embeter har trolig hatt en skjerpet årvåkenhet og ressursstyrking knyttet til klagesaksbehandling etter plan- og bygningsloven etter Riksrevisjonens gjennomgang.

Per 30. juni 2002 var det fire embeter som skilte seg ut ved å ha særlig lang gjennomsnittlig saksbehandlingstid (26–35 uker) for klagesaker etter plan- og bygningsloven. Disse var Oslo og Akershus, Oppland, Østfold og Sør-Trøndelag. Ingen av de øvrige embetene har oppgitt lengre gjennomsnittlig saksbehandlingstid enn 17 uker.

Diagram 1: Saksbehandlingstid etter plan- og bygningsloven



3.1.3 Klagesaksbehandling etter sosialtjenesteloven

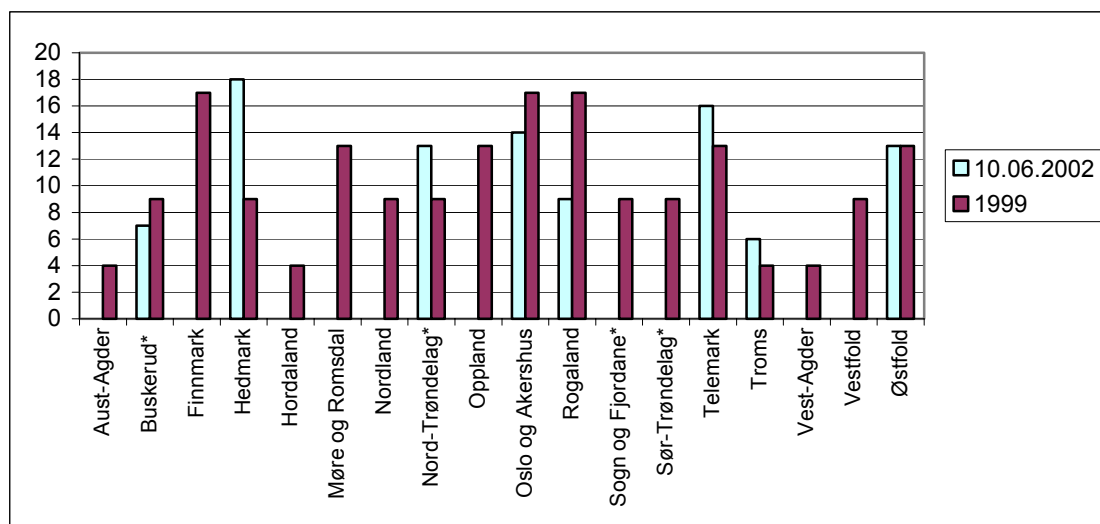
Vi har ikke tall som viser utviklingen over tid når det gjelder saksbehandlingstid for alle embetene. Når det gjelder de åtte embetene som inngikk i Riksrevisjonens undersøkelse i 1999, var det to som hadde for høy gjennomsnittlig saksbehandlingstid på dette området, nemlig Hedmark og Telemark. Disse embetene har redusert saksbehandlingstiden og klarte i 2002 å holde tre måneders-fristen.

På dette området oppgir enkelte embeter at saksbehandlingstiden ligger markert lavere enn kravet. Fire embeter, Hordaland, Vest-Agder, Troms og Aust-Agder, oppgir at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden ligger på fire uker. Da Riksrevisjonen gjennomførte sin undersøkelse var det ingen av de åtte embetene som hadde så kort saksbehandlingstid.

Et trekk som har holdt seg over tid er at ingen embeter overskrider tre-måneders-fristen i svært høy grad. For de embetene som Riksrevisjonen undersøkte i 1999, varierte gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra seks uker i Troms til 18 uker i Hedmark. Status etter første halvår 2002 er at ingen oppgir høyere gjennomsnittlig saksbehandlingstid på dette området enn knapt fire måneder – 17 uker.

Utviklingen har imidlertid ikke vært udelt positiv i og med at to av de embetene som inngikk i Riksrevisjonens undersøkelse – Oslo og Akershus og Rogaland, i dag bruker markert lengre tid på å behandle klager etter sosialtjenesteloven. Ved disse embetene, samt i Finnmark, overskrides fristene som departementet har fastsatt.

Diagram 2: Saksbehandlingstid etter sosialtjenesteloven



3.1.4 Tendens til mer lik saksbehandlingstid på de to områdene

Sett under ett har det vært en tendens til konvergens i saksbehandlingstid på de to saksområdene. Selv om vi ikke har data for alle embetene når det gjelder saksbehandlingstiden for klagesaker etter sosialtjenesteloven i 1999, er det klart at saksbehandlingstiden er blitt likere i 2002. Både Rogaland, Nordland, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Finnmark har nå samme saksbehandlingstid for de to sakstypene. Mens den gjennomsnittlige forskjellen i saksbehandlingstid for hele landet var 18 uker i 1999, er den i første del av 2002 nede på åtte.

3.2 Embetenes størrelse og organisering

Det er stor variasjon mellom de 18 fylkesmannsembetene både når det gjelder størrelse og organisering. Tabellen nedenfor gir en oversikt over størrelsen på embetene, målt etter antallet årsverk og driftsbudsjett. Tabellen gir også oversikt over antall avdelinger og en grov indikasjon på type organisering. I tillegg viser den folketall i fylket, og forholdet mellom antallet årsverk og folketallet. Tall for saksbehandlingstid er samlet i tabell 1 under kapittel 3.1.



Tabell 2: Nøkkeltall om embetene 2002 (årsverk, avdelinger, budsjett)

| Embete | Antall årsverk i embetene | Antall fag-avdelinger | Organisering i fag-avdelinger** | Budsjett 2002 i mill. kr. | Antall innb. i fylket | Årsverk per 100 000 innb. |
|---------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|
| Aust-Agder | 65,0 | 6 | Sær | 26,8 | 103 000 | 63,1 |
| Buskerud* | 67,0 | 4 | Sær | 36,4 | 240 000 | 27,9 |
| Finnmark | 72,0 | 3 | Sam | 28,4 | 74 000 | 97,3 |
| Hedmark | 107,5 | 5 | Sær | 44,0 | 188 000 | 57,2 |
| Hordaland | 126,0 | 5 | Sær | 49,3 | 438 000 | 28,8 |
| Møre og Romsdal | 99,0 | 5 | Sær | 39,2 | 244 000 | 40,1 |
| Nordland | 101,0 | 4 | Sær | 47,5 | 238 000 | 42,4 |
| Nord-Trøndelag* | 77,0 | 3 | Sam | 37,6 | 127 000 | 60,6 |
| Oppland | 101,0 | 3 | Sam | 41,1 | 183 000 | 55,2 |
| Oslo og Akershus | 176,0 | 4 | Sær | 67,6 | 990 000 | 17,8 |
| Rogaland | 117,0 | 3 | Sam | 42,8 | 381 000 | 30,7 |
| Sogn og Fjordane* | 77,0 | 3 | Sam | 38,9 | 107 000 | 72,0 |
| Sør-Trøndelag* | 77,0 | 3 | Sam | 41,3 | 266 000 | 28,9 |
| Telemark | 78,0 | 3 | Sam | 32,7 | 166 000 | 47,0 |
| Troms | 84,2 | 3 | Sam | 34,5 | 152 000 | 55,4 |
| Vest-Agder | 91,7 | 5 | Sær | 33,6 | 158 000 | 58,0 |
| Vestfold | 70,7 | 3 | Sam | 29,7 | 216 000 | 32,7 |
| Østfold | 86,6 | 5 | Sær | 36,2 | 253 000 | 34,2 |
| Gjennomsnitt | 93,0 | 3,9 | | 39,3 | 251 000 | 47,2 |

Kilder: Oversikt fra AAD. For embeter merket med * er tall for antall medarbeidere hentet fra informasjon på fylkesmannsembetets hjemmeside. Disse tallene kan være forholdsvis usikre. Innbyggertall fra SSB (per 1.1.2002, avrundet til nærmeste hele tusen). Budsjettallet for Sogn og Fjordane inneholder midler til norge.no og telefontjenesten (tidl. SI). Midler til IDUN og fylkesmannen.no er budsjettet under Oppland, Hedmark og Sogn og Fjordane.

** Sær- og samorganisering er forklart i teksten i punkt 3.2.2.

3.2.1 Størrelse

Fylkesmannsembetet i Oslo og Akershus er det største i landet. I 2002 disponerte embetet 176 årsverk. Til sammenligning disponerte Hordaland som er det nest største embetet, rundt 50 årsverk færre, Rogaland som er det tredje største, i underkant av 60 årsverk færre og Hedmark som er det fjerde største, rundt 70 årsverk færre. Den samme rangeringen gjenspeiles i budsjettene for 2002.

Embetet i Oslo og Akershus er imidlertid likevel desidert minst, sett i forhold til befolkningsgrunnet. Antallet årsverk per 100 000 innbyggere var i underkant av 18. Tilsvarende tall for de andre store embetene er for Hordaland rundt 29, for Rogaland vel 30 og for Hedmark rundt 57.

De fire minste embetene finner vi i Aust-Agder med 65 årsverk, Buskerud med 67, Vestfold med 71 og Finnmark med 72. Finnmark er det embetet som med vel 97 årsverk, disponerer flest årsverk per 100 000 innbyggere, etterfulgt av Sogn og Fjordane med 72, Aust-Agder med 63 og Nord-Trøndelag med rundt 61. To av de minste embetene har et lavt forholdstall mellom årsverk og inn-

byggertall, nemlig Vestfold med rundt 33 per 100 000 innbyggere og Buskerud der forholdstallet er rundt 28.

Embetene i Troms og Østfold hører med blant de ”middels store” målt etter antallet årsverk – rundt 86 i Østfold og 84 i Troms. Antallet årsverk sett i forhold til innbyggertallet skiller seg også her fra hverandre. Det er forholdsvis høyt i Troms med rundt 55 og forholdsvis lavt i Østfold med rundt 34.

De forskjellene i embetenes størrelse og ressurser som her er skissert, har blant annet sammenheng med at det ved tildeling av budsjettmidler tas hensyn til andre trekk ved fylkesstrukturen enn befolkningsgrunnlaget, som for eksempel sentralitet og reiseavstander. Det er imidlertid ikke gitt at de kriteriene som benyttes for budsjettfordeling er tilpasset de oppgavene som er lagt til de fagavdelingene som har ansvaret for behandlingen av klagesaker på de områdene vi her fokuserer på. Vi kommer tilbake til dette i de følgende kapitlene.

3.2.2 Organisering

Tabell 2 viser enkelte trekk ved embetenes organisering som er klart relevante i denne sammenhengen. Tabellen viser embetsvise forskjeller og likheter når det gjelder forholdet mellom embetenes størrelse, målt ut fra antallet årsverk, og faginndeling på avdelingsnivå, målt ut fra antallet fagavdelinger. Dette gir et bilde av variasjonsbredden i overordnet organisasjonsstruktur.

Det viktigste likhetstrekket mellom embetene er at alle har en egen landsbruksavdeling og en miljøvernavdeling. I alle embeter dreier det seg om to forholdsvis store avdelinger. Det som er av størst interesse i dette prosjektet, er den organisatoriske plasseringen av klagesaksbehandlingen etter sosialtjenesteloven og plan- og bygningsloven.

Basert på den oversikten vi har fått fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet over embetenes organisering per mai 2002, finner vi her betydelige embetsvise forskjeller. Sju embeter har organisert seg med en samlet sosial- og familieavdeling. Ett embete har delt sin sosial- og familieavdeling i to mindre avdelinger – sosialavdeling og barne- og familieavdeling. Videre har seks embeter en ”tradisjonell” kommunalavdeling, og noen embeter har fortsatt egen beredskapsavdeling. For øvrig benyttes følgende avdelingsbetegnelser – én forekomst av hver: Justis- og byggesaksavdeling, justis- og sosialavdeling, forvaltningsavdeling, samfunnsavdeling, kommunal- og rettssikkerhetsavdeling, og beredskaps-, justis- og kommunalavdeling. Bak de ulike navnene skjuler det seg til dels like fagområder og funksjoner.

Vi vil skille mellom to hovedmønstre som vi omtaler som henholdsvis samorganisering og særorganisering. I alt åtte embeter har valgt samorganisering. Disse har tre fagavdelinger, det vil si at de i tillegg til en landbruksavdeling og en miljøavdeling har en samorganisert tredje fagavdeling, bestående av ”1510-området”. Her er ansvaret for klagesaksbehandling etter sosialtjenesteloven og plan- og bygningsloven lagt til *samme* avdeling. I de øvrige ti embetene som har valgt særorganisering med fire, fem eller seks fagavdelinger, er de to saksområdene lagt til *hver sin* fagavdeling.

For vårt formål er det også av interesse å sette søkelys på antallet fagavdelinger sett i relasjon til embetenes størrelse. I utgangspunktet antar vi at de mindre embetene vil ha størst fordel av å redusere antallet fagavdelinger. Men det er samtidig spørsmål om i hvor stor grad embetene – uavhengig av størrelse – har sett seg tjent med en mer eller mindre fagspesialisert avdelingsstruktur. Vi finner imidlertid ikke noen klar sammenheng mellom antallet fagavdelinger og størrelsen på embetene. To av de embetene som har valgt samorganisering med bare tre fagavdelinger, er relativt store – mer enn 100 årsverk. Det gjelder Rogaland og Oppland. For øvrig har sju av åtte embeter som disponerte mindre enn 80 årsverk valgt samorganisering.

Som nevnt foran, varierer antallet fagavdelinger fra fire til seks blant de embetene som hadde valgt særorganisering. Det overlegent største fylkesmannsembetet, Oslo og Akershus, har valgt særorganisering med bare fire fagavdelinger. Dette embetet har betydelig større ”særenheter” enn de andre embetene som har valgt å samle oppgavene på ”1510-området” i én ”storavdeling”. Aust-Agder fremstår som et annet ytterpunkt. Landets minste embete er det eneste som har valgt en organisering med mer enn fem fagavdelinger.¹⁰

3.3 Variasjon i saksomfang

3.3.1 Klagesaker etter plan- og bygningsloven

Tabell 3 viser utvikling i saksbehandlingstid på byggområdet. Hvis vi ser på tallene for saksbehandlingstid ved det enkelte embete i 2001 og sammenholder disse med antall klagevedtak etter plan- og bygningsloven når det gjelder byggesaksdelen, finner vi ingen bestemte mønstre. Blant gruppen av embeter med kort saksbehandlingstid – definert som lik eller kortere saksbehandlingstid enn kravet, finner vi embeter med både høyt antall saker som i Hordaland, Vestfold og Vest-Agder, med middels antall saker som i Møre og Romsdal og Troms, og med lavt antall saker som i Sogn og Fjordane. Høy saksbehandlingstid forekommer blant embeter med svært forskjellig antall saker.

Når saksbehandlingstiden sammenholdes med stadfestingsprosenten, finner vi heller intet mønster. Her kunne man for eksempel antatt at lav saksbehandlingstid kunne henge sammen med høy stadfestingsprosent fordi stadfesting kunne tenkes å kreve mindre arbeid i den enkelte saken. I gruppen embeter med kort saksbehandlingstid, slik som definert over, finner vi embeter med både høy, middels og lav stadfestingsprosent. Høy stadfestingsprosent finner vi i Hordaland og Vestfold, middels i Møre og Romsdal og Vest-Agder, og lav i Sogn og Fjordane og Troms.

¹⁰ Mer utdypende om Aust-Agders avdelingsinndeling i kapittel 4.2.2.

Tabell 3: Klagesaker etter plan- og bygningsloven

| Klagesaker i byggesaksdelen etter plan- og bygningsloven | | | | | | |
|--|--|------------------------------|--|---|--------------|--------------------------------|
| Embeter | Klagesaker hvor Fylkesmannen har truffet vedtak i 2001 | | | Fylkesmannens saksbehandlingstid på klagesakene med vedtak i 2001 | | Gjenstående saker per 31.12.01 |
| | Antall innkomne saker i 2001 | Antall vedtak truffet i 2001 | Antall av underinstansens vedtak som ble stadfestet fullt eller delvis | Lengst | Gjennomsnitt | |
| Aust-Agder | 162 | 173 | 136 | 28 | 15 | 42 |
| Buskerud | 151 | 137 | 98 | **22 | 16 | 51 |
| Finnmark | 30 | 30 | 17 | 35 | 18 | 12 |
| Hedmark | 66 | 72 | 51 | 38 | 21 | 25 |
| Hordaland | 365 | 411 | 353 | | 6 | 50 |
| Møre og Romsdal | 129 | 155 | 121 | 20 | 10 | 25 |
| Nordland | 156 | 136 | 92 | 36 | 23 | 65 |
| Nord-Trøndelag | 30 | 42 | 34 | 36 | 18 | 6 |
| Oppland | 119 | 96 | 77 | 52 | 31 | 49 |
| Oslo og Akershus | 463 | 387 | 329 | 36 | 20 | 175 |
| Rogaland | 337 | 427 | 335 | | 38 | 209 |
| Sogn og Fjordane | 72 | 77 | 42 | 14 | 9 | 8 |
| Sør-Trøndelag | 168 | 146 | 104 | 52 | 21 | 72 |
| Telemark | 136 | 48 | *28 | | ca. 35 | 120 |
| Troms | 108 | 103 | 69 | 33 | 10 | 6 |
| Vest-Agder | 262 | 239 | 171 | 28 | 7 | |
| Vestfold | 263 | 282 | 235 | 6 | 3 | 50 |
| Østfold | 140 | 126 | 108 | 60 | 18 | 51 |
| Sum: | 3157 | 3087 | 2400 | 33 | 18 | 1016 |

*Sogn og Fjordane: 35 klagesaker (mot 14 i 2000). Vest-Agder: Forventet en negativ utvikling pga. opphør av midlertidig stilling. *Telemark: 28 vedtak ble opprettholdt, 20 vedtak ble omgjort helt eller delvis. **Buskerud: Gjennomsnitt for de sakene som har tatt lenger tid enn normalsakene. Rogaland: Har per 15.03.02 saksbehandlingstid på tre måneder.*

3.3.2 Klagesaker etter sosialtjenesteloven

For klagesakene etter sosialtjenesteloven har vi ikke et så godt tallmateriale. Her foreligger kun tall for saksbehandlingstid for alle embetene for første halvår 2002 – vist i tabell 1. For dette halvåret foreligger det ikke opplysninger om antall innkomne saker eller antall vedtak. Vi har imidlertid sammenholdt tallene for klagesaker i det enkelte embetet i 2001 med saksbehandlingstiden i første halvår 2002. Dette til tross for at tabell 4 viser til dels store svingninger i saksantallet i perioden 1997–2001.

Oslo og Akershus, Rogaland og Finnmark skiller seg ut med lang saksbehandlingstid, men er forskjellige med hensyn til antall saker. Blant embetene med kort saksbehandlingstid, finner vi embeter med både høyt saksantall – Hordaland og Sør-Trøndelag, og embeter med lavt saksantall – Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Hedmark.

Tabell 4: Klagesaker etter sosialtjenesteloven

| Embeter | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Aust-Agder | 171 | 141 | 54 | 124 | 109 |
| Buskerud | 320 | 242 | 297 | 279 | 293 |
| Finnmark | 117 | 141 | 94 | 163 | 134 |
| Hedmark | 285 | 246 | 226 | 195 | 186 |
| Hordaland | 709 | 609 | 512 | 518 | 631 |
| Møre og Romsdal | 343 | 185 | 201 | 263 | 295 |
| Nordland | 401 | 259 | 298 | 261 | 349 |
| Nord-Trøndelag | 227 | 197 | 153 | 144 | 182 |
| Oppland | 298 | 233 | 218 | 220 | 218 |
| Oslo og Akershus | 1 385 | 1 201 | 1 031 | 964 | 1 393 |
| Rogaland | 448 | 562 | 435 | 537 | 549 |
| Sogn og Fjordane | 118 | 106 | 73 | 94 | 101 |
| Sør-Trøndelag | 465 | 363 | 397 | 304 | 374 |
| Telemark | 278 | 183 | 218 | 162 | 241 |
| Troms | 275 | 296 | 263 | 251 | 356 |
| Vest-Agder | 273 | 249 | 185 | 241 | 247 |
| Vestfold | 240 | 194 | 347 | 231 | 300 |
| Østfold | 498 | 354 | 382 | 398 | 422 |
| Hele landet | 6 851 | 5 761 | 5 384 | 5 349 | 6 380 |

Kilde: Oversikter fra AAD

3.4 Personale, rutiner og tiltak

For å få nærmere kunnskap om personale, rutiner og andre tiltak embetene benytter på de arbeidsområdene som fokuseres i dette prosjektet, har vi gjennomført en enkel spørreundersøkelse rettet mot de øvrige 15 embetene. Spørsmålene er gjengitt i vedlegg 2. Vi har fått svar fra alle embetene på både sosial- og byggområdet, med unntak av bygg i Buskerud. Resultatene er vist i tabell 5 og 6. I tillegg har vi hatt kontakt med embetet i Oslo og Akershus og intervjuet avdelingsledere og seksjonsledere/saksbehandlere der.

3.4.1 Personale og arbeidsorganisering

Som redegjort for foran, er det stor variasjon i størrelsen på fagavdelingene i embetene. Vi har imidlertid ikke noen oversikt over størrelsen på de avdelingene som har ansvaret for klagesaksbehandlingen etter sosialtjenesteloven og plan- og bygningsloven, og vi vet heller ikke hvor mange steder avdelingene er seksjonert eller inndelt i arbeidsgrupper, prosjektenheter og lignende. Den eneste kilden vi har for å belyse temaet personale og arbeidsorganisering på bred basis, er svarene på de spørsmålene vi har stilt alle embetene. Embetene har besvart spørsmål om hvor mange personer som er involvert i behandlingen av klagesakene på de to aktuelle områdene, det vil si hvor mange som har dette som ett eller flere av sine arbeidsområder. Vi har også spurt om hvor mange av de medarbeiderne som deltar i behandlingen av klagesaker på de to områdene som er jurister, og om lederen for de respektive avdelingene/enhetene er jurist.

Tabell 5: Oversikt over personalressurser som behandler klagesaker etter Sosialtjenesteloven

| Embete | Antall saksbehandlere | Jurister i prosent | Leder jurist? | Statistikk? | Holdes frister? | Intern frist? |
|--------------|-----------------------|--------------------|---------------|-------------|-----------------|---------------|
| Aust-Agder | 3 | 67 | nei | | | ja (2 mndr.) |
| Buskerud | 4 | 50 | nei | ja | ja | ja |
| Finnmark | 3 | 66-75 | ja (avd) | uoppgitt | ja | nei |
| Hedmark | 2 | 100 | nei | nei | ja | nei |
| Hordaland | 6 | 50 | ja | ja | ja | ja (6 uker) |
| Møre og R | 5 | 60 | nei | nei | ja | ja (2 mndr.) |
| Nordland | 6 | 17 | nei | ja | ja | ja (6 uker) |
| Nord-Trøndel | 6 | 33 | ja | ja | ja | ja (2 mndr.) |
| Oppland | 2 | 75-100 | ja (avd) | ja | ja | nei |
| Oslo og A | 11 | 72 | nei | nei | nei | nei |
| Rogaland | 6 | 33 | uoppgitt | nei | ja | nei |
| Sogn og Fj | 2 | 50 | nei | ja | ja | ja |
| Sør-Trøndel | 4 | 0 | Ja | ja | i perioder | nei |
| Telemark | 4 | 25 | nei | nei | ja | nei |
| Troms | 7 | 71 | Ja | ja | ja | ja |
| Vest-Agder | 5 | 40 | nei | nei | ja | ja (6 uker) |
| Vestfold | 6 | 33 | ja (avd) | nei | ja | ja |
| Østfold | 8 | 38 | nei | ja | ja | ja |

Når det står to tall for jurister i pst er det hhv i pst av faste og totalt antall saksbehandlere. Når "Leder jurist?" er utfyllt med "ja (avd)", betyr det at avd.dir. (el seksjonsleder med delegert ansvar) er jurist. Med statistikk forstås også restanselister. Et ja til at frist holdes, inkluderer også svar som "stort sett". Intern frist kan være satt lik kravet, dette er da registrert med "nei

Tabell 6: Oversikt over personalressurser som behandler klagesaker etter plan- og bygningsloven

| Embete | Antall saksbehandlere | Jurister i prosent | Leder jurist? | Statistikk? | Holdes frister? | Intern frist? |
|-------------|-----------------------|--------------------|---------------|---------------|-----------------|---------------|
| Aust-Agder | 2 | 100 | ja | ja | nei | nei |
| Buskerud | | | | | nei | |
| Finnmark | 1 | 100 | uoppgitt | ja | ja | nei |
| Hedmark | 4 | 100 | ja | nei | nei | nei |
| Hordaland | 8 | 100 | ja | ja | nei, intern | ja |
| Møre og R | 5 | 100 | ja | nei | ja | nei |
| Nordland | 5 | 100 | ja | ja | ja | nei |
| Nord-Trønd. | 2 | 100 | ja | ja | ja | nei |
| Oppland | 4 | 100 | ja | ja | nei | nei |
| Oslo og A | 10 | 100 | ja | ja | nei | nei |
| Rogaland | 5 | 80 | uoppgitt | nei | nei | nei |
| Sogn og Fj. | 4 | 100 | ja | nei | nei | nei per d.d. |
| Sør-Trønd. | 5 | 100 | ja | ja | nei | nei |
| Telemark | 6 | 83 | ja, fagkoord | nei | nei | nei |
| Troms | 4 | 100 | ja | ja | ja | ja (2 mndr.) |
| Vest-Agder | 4 | 100 | ja | ja | ja | nei |
| Vestfold | 4 | 100 | ja | Nei | Ja | nei |
| Østfold | 4 | 75 | ja | ja, halvårlig | ja | nei |

Med statistikk forstås også restanselister. Enkeltaksrutiner er ikke med. Ja-svar til spørsmål om frist holdes, inkluderer også svar som "stort sett". Interne mål er utfyllt med "nei" når det kun er oppgitt "i tråd med kravet" e.l.

Den første kolonnen i tabell 5 og 6 gir en oversikt over det samlede antallet saksbehandlere som bruker en større eller mindre del av sin arbeidstid til å behandle klagesaker. Variasjonen i antallet saksbehandlere fra det ene embetet til det andre reflekterer dels hvor store personalressurser embetene har stilt til disposisjon for oppgaveløsningen på disse områdene og dels ulik arbeidsorganisering.

Når det gjelder klagesaker etter sosialtjenesteloven er det ingen embeter der arbeidet utføres av bare én saksbehandler, men Aust-Agder, Hedmark, Oppland og Sogn- og Fjordane har bare to saksbehandlere på dette området. Østfold skiller seg ut ved at arbeidet fordeles på så mange som åtte saksbehandlere. Antallet saksbehandlere ved samtlige større embeter, unntatt Oslo og Akershus, ligger lavere; seks i Sør-Trøndelag og Hordaland og fire i Rogaland.

På byggesaksområdet er det to embeter som har et forholdsvis stort antall saksbehandlere. Det er Oslo og Akershus som har ti og Hordaland som har åtte. I de fleste andre embetene ligger antallet mellom to og fem.

Ser vi på antallet saksbehandlere på begge saksområdene under ett, danner embetene i Oslo og Akershus og Finnmark ytterpunktene. Oslo og Akershus oppgir at det er i alt 21 saksbehandlere som utfører saksbehandlingsoppgaver på disse områdene, mens det tilsvarende tallet for Finnmark er fire. Det ser ut som om embetets størrelse er den mest utslagsgivende faktoren. Valg av organisasjonsmodell – særorganisering versus samorganisering, har liten betydning for hvor mange saksbehandlere som involveres i klagesaksbehandlingen.

Oppgavene over saksbehandlernes og ledernes utdanningsbakgrunn viser at det fortrinnsvis er jurister som arbeider med saksbehandling etter plan- og bygningsloven, og at de aktuelle enhetene i de fleste tilfeller også ledes av jurister. På sosialområdet, derimot, er det svært alminnelig med saksbehandlere som har en annen utdanningsbakgrunn. Det er også relativt få avdelinger/seksjoner som ledes av en jurist.

Den høye juristandelen blant saksbehandlere og ledere på plan- og byggesaksområdet, sammenlignet med sosialområdet, tyder på at det er alminnelig anerkjent at det stilles større krav til juridisk kompetanse for få kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen på det førstnevnte området. Nesten alle embeter svarer at samtlige saksbehandlere som arbeider med klagesaker etter plan- og bygningsloven er jurister, og ingen har svart positivt at dette arbeidet ledes av personer med annen utdanningsbakgrunn.

Dette reiser igjen spørsmål om embeter som *ikke* har god nok bemanning med jurister, og som eventuelt ikke har god nok tilgang på jurister som kan utøve faglig ledelse på dette området, vil ha problemer knyttet til oppgaveutførelsen. Det er tre embeter som oppgir at en viss andel av de saksbehandlerne som benyttes på dette området ikke er jurister, nemlig Rogaland, Telemark og Østfold. I Telemark opplyses det at avdelingslederen for den avdelingen som har ansvaret for klagesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven ikke er

jurist. Det faglige ansvaret er her forankret hos en juridisk fagkoordinator. Rogaland har ikke besvart spørsmålet om faglig ledelse på dette området.

På det andre saksområdet, klagesaker etter sosialtjenesteloven, er det to embeter som skiller seg ut. I Sør-Trøndelag er ingen av saksbehandlerne er jurister, men saksbehandlerne har her en jurist som sin nærmeste leder. I Hedmark fordeles arbeidet mellom to saksbehandlere som er jurister, men her har lederen en annen fagbakgrunn.

3.4.2 Rutiner for saksoppfølging og interne frister

I vår spørreundersøkelse har vi også spurt om embetene har rutiner for saksoppfølging som innebærer at de har oversikt – tallmateriale – over restansesituasjonen, og om det er fastsatt strengere interne frister enn departementenes.

Når det gjelder **saker etter sosialtjenesteloven**, gis det både ja- og nei-svar med hensyn til om det utarbeides statistikk – telling – som ledd i saksoppfølgingen, og med hensynt til om det er satt strenge interne frister. De aller fleste svarer at de holder den pålagte fristen. Det vil si at mange *embeter uten* statistikk eller uten streng intern frist, likevel klarer å holde kravet om tre måneders saksbehandlingstid. Det er også eksempler på at embeter som *verken* har statistikk eller intern frist, klarer kravet. Vi kan derfor ikke si at det er noen generell eller tydelig årsakssammenheng mellom på den ene siden rutiner som omfatter statistikk og interne frister, og på den andre siden at frister holdes.

Når det gjelder **saker etter plan- og bygningsloven**, varierer det hvorvidt det utarbeides talloppgaver som ledd i saksoppfølgingen. Ikke ved noe embete er det satt strenge interne frister. Embetene fordeler seg ganske likt mellom gruppen som holder kravet om saksbehandlingstid og den gruppen som ikke gjør det. I gruppen på ni embeter som klarer kravet, har sju statistikk. I gruppen på ni embeter som *ikke* klarer kravet, har fire – fem hvis Buskerud medregnes, statistikkrutiner. En eventuell årsakssammenheng mellom statistikkrutine og det å klare kravet, må sies å være svak.

3.4.3 Embetenes forhold til rutiner og lignende

Et hovedformål med spørreundersøkelsen var å få mer kunnskap om hvilke rutiner og andre tiltak som kan ha betydning for å redusere og opprettholde kort saksbehandlingstid på de aktuelle områdene. Embetene ble spurt om hvilke rutiner og tiltak de har innført, og om de antar at disse virkemidlene kan ha overføringsverdi.

Svarene vi har fått inn, bekrefter vår antagelse om at de tre referanseembetene ikke skiller seg ut fra de øvrige 15 når det gjelder omfanget av rutiner, eller type rutiner og tiltak. Flere embeter oppgir at de har hatt mer oppmerksomhet rettet mot rutineutvikling etter at Riksrevisjonens rapport ble lagt frem. Når det gjelder de rutineene som ble omtalt i Riksrevisjonens rapport vedrørende oppfølging av at sakene blir behandlet innen tre måneder, oppfølging av kommunenes innsending av klagesakene, rutiner for å purre ved innhenting av informasjon, samt at det foretas ressursregistrering, er det imidlertid mer variasjon. For

øvrige registrerer vi at både de tre referanseembetene og øvrige embeter benytter en rekke andre rutiner og tiltak som de mener har varig betydning for økt kvalitet og effektivitet i klagesaksbehandlingen. Dette kommer vi tilbake til.

Alle embeter oppgir at de har etablert, eller er i ferd med å etablere, rutiner for oppfølging av at sakene behandles innen en rimelig frist. Der hvor sakene ikke blir behandlet innen tre måneder, benyttes forskjellige ad-hoc-tiltak med sikte på å bygge ned restanser og redusere saksbehandlingstiden.

De fleste embetene oppgir også at de har innført, har forsøkt å innføre, eller er i ferd med å innføre rutiner for oppfølging av kommunenes innsending av klagesakene. Flere nevner også at de har etablert rutiner for å purre ved innhenting av informasjon.

Riksrevisjonen fant at det bare var to embeter – Oslo og Akershus og Troms – som foretok ressursregistrering relatert til arbeidet med klagesaker etter plan- og bygningsloven, og tre – de samme to pluss Nord-Trøndelag – som foretok slik registrering relatert til arbeidet med klagesaker etter sosialtjenesteloven. Verken Aust-Agder eller Hordaland driver i dag med noen systematisk ressursregistrering, og de svarene vi har fått inn, tyder heller ikke på at det er noen andre som har satt i gang med dette på eget initiativ. Flere embeter har imidlertid vært involvert i arbeid på dette området i forbindelse med Arbeids- og administrasjonsdepartementets prosjekt ”Systematisk sammenligning”.

3.5 Oppsummering

Vi finner ingen klar sammenheng mellom embetenes størrelse – antallet ansatte, organisering – samorganisering versus særorganisering og antallet fagavdelinger, sakstilfang og saksbehandlingstid. Blant de embetene som ligger under normtiden på begge områdene i dag, er det flere relativt store og flere relativt små, og like mange samorganiserte som særorganiserte embeter. Hvis vi ser på de embetene som har ganske lik saksbehandlingstid for de to sakstypene, finner vi blant disse Rogaland, Sogn og Fjordane og Finnmark. En rimelig antakelse kunne være at samorganiseringen ved disse embetene påvirker i retning av lik saksbehandlingstid. Imidlertid har to embeter med særorganisering, også lik saksbehandlingstid for de to sakstypene, nemlig Nordland og Møre og Romsdal. Hvis vi ser på de embetene som har svært *ulik* saksbehandlingstid internt, finner vi også i denne gruppen både embeter med samorganisering og særorganisering.

Hvis vi ser på tallene for saksbehandlingstid ved det enkelte embetet i 2001 og sammenholder disse med antallet klagevedtak for byggesaksdelen i plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven, finner vi ingen bestemte mønstre. Blant gruppen av embeter med kort saksbehandlingstid, finner vi embeter med både høyt og lavt antall saker. Når saksbehandlingstiden på byggesaksområdet sammenholdes med stadfestingsprosenten, finner vi heller ikke noe klart mønster.

Heller ikke i forbindelse med temaene i spørreundersøkelsen kan vi finne noen klare sammenhenger mellom enkle rutiner/grep og saksbehandlingstid. Det er ingen tydelig sammenheng mellom statistikkbruk, interne frister og de generelle saksbehandlingsfristene

På kompetansesiden kan vi se at det ved alle embetene er overvekt av juridisk skolerte saksbehandlere på byggesaksområdet, og de fleste enhetene har også en jurist som leder. Denne tendensen er ikke like tydelig på sosialområdet.

I kapittel 4 og 5 vil vi se nærmere på noen enkeltembeter med sikte på å få en bedre forståelse av organisatoriske forhold som kan ha betydning for saksbehandlingstid.

4 Strategier og handlingsvalg i referanse- embetene

4.1 Fokus på organisatoriske virkemidler i vid forstand

Dette kapitlet inneholder en beskrivende analyse av de tre referanseembetene. Formålet er å klargjøre strategier og handlingsvalg i det enkelte embetet som kan ha betydning for kvaliteten på saksbehandlingen og saksbehandlingstiden.

Det er store forskjeller mellom de tre referanseembetene langs flere dimensjoner som har betydning for de resultatene som oppnås. Forskjellige ”ytre” forhold påvirker virksomheten, blant annet gjelder det driftsbudsjettets størrelse, antallet klagesaker på de aktuelle områdene og kvaliteten på kommunenes saksbehandling. Oppmerksomheten rettes her hovedsakelig mot ”interne” forhold i embetene. Nærmere bestemt ser vi på interne prioriteringer, ledelse, rekruttering og opplæring av saksbehandlere, arbeidsorganisering og administrative støttefunksjoner og rutiner.

4.2 Fylkesmannen i Aust-Agder

4.2.1 Generelt om embetet og fylket

| Aust-Agder | |
|-----------------|------------------------|
| Folketall | 103 000 (per 01.01.02) |
| Antall kommuner | 15 |
| Lokalisering | Arendal |
| Driftsbudsjett | 26,8 millioner (2002) |
| Antall årsverk | 65 (2001) |

Aust-Agder fylke har 15 kommuner med stor variasjon i utstrekning og folketall. Fem kystkommuner har 77 prosent av folkemengden, mens de fem kommunene i Setesdal bare utgjør 8 prosent. 61 prosent av befolkningen bor i tettsteder, og hele 53 prosent i tettsteder med over 2 000 innbyggere. Evje er det eneste betydelige tettstedet som ikke grenser til sjøen. Sommertrafikken preger mange småsamfunn sterkt og er lokalt av stor økonomisk betydning.

Med 102 714 innbyggere, er fylket landets nest minste i folketall. I perioden 1990–2001 har fylkets befolkning økt litt svakere enn landsgjennomsnittet. Denne økningen er kommet i kystkommunene, mens de fleste innlandskommunene har hatt stagnasjon eller tilbakegang.

Kommunikasjonssystemet domineres av E 18 gjennom kystkommunene og riksveg 42/riksveg 9 som knytter sammen kyst og innland. I tillegg er Sørlandsbanen med sidebanen til Arendal viktig. Med bil kan en fra Arendal nå fylkets

øst- eller vestgrense på én time, mens det tar ca. 4 timer til grensen mot Telemark i nord.

Fylket har et sammensatt næringsliv med forankring i lokale ressurser som krafttilgang, skog og attraktive ferieområder. Relativt sett er det mange industriarbeidsplasser, blant annet smelteverksindustri, verkstedindustri og båtbygging. IKT og elektronikkindustri er viktige vekstnæringer, og Høgskolen i Agder yter bidrag til kunnskapsbasert næringsutvikling.

Et fåtall småkommuner – ”kraftkommuner” – har god økonomi. De fleste kommunene har imidlertid svak økonomi, noe som viser seg ved at 13 av kommunene karakteriseres som minsteinntektskommuner og dermed mottar skatteutjevningstilskudd.

I følge den offisielle levekårsindeksen, er ikke Aust-Agder av de beste fylkene i landet å leve i. Enkelte grupper har betydelig dårligere levekår enn gjennomsnittet av befolkningen. Fylket kommer bedre ut enn landsgjennomsnittet på de fleste indikatorer innenfor pleie- og omsorgssektoren. Andelen uføretrygdete, sosialhjelpsmottakere og barn med barneverntiltak ligger imidlertid høyere enn landsgjennomsnittet.

Fylkesmannsembetet i Aust Agder er landets minste – det embetet med lavest driftsbudsjett og lavest antall ansatte i fagavdelingene. I 2000 disponerte embetet 26,6 millioner kroner til ordinær lønn og drift. Dette var en reduksjon i embetets totale rammer på 279 000 kroner og var en reell budsjettinnstramning. Budsjettet for ordinær lønn og drift var i 2002 på 26,8 millioner kroner, noe som innebærer at embetet har svært stramme budsjetter også i år.

Ved årsskiftet 2001/2002 disponerte embetet personalressurser tilsvarende 65 årsverk. Av disse var ca. 59 faste årsverk og 6 midlertidige. Dette var en nedgang på tre årsverk fra 2000. Landbruksavdelingen reduserte antall årsverk med ett, mens ”Arbeids- og administrasjonsdepartementsdelen” av embetet ble redusert med to årsverk.

Embetet har en forholdsvis stor arbeidsbelastning som klageinstans etter plan- og bygningsloven. I 2001 kom det inn 162 klagesaker etter plan- og bygningsloven, eksklusive arealplansaker. Bare fem andre embeter fikk inn et større antall klagesaker på dette området, og ingen andre embeter, bortsett fra Vest-Agder, mottok så mange klagesaker som Aust-Agder sett i forhold til befolkningsgrunnlaget – 1,6 per 1 000 innbyggere. Omfanget av klagesakene og arbeidsbelastningen på dette saksområdet, har sammenheng med at Agderfylkene har arealer i strandsonen hvor det er stort utbyggingspress, samtidig som det knytter seg sterke interessekonflikter til byggevirksomheten. I Aust-Agder utgjør ca. 1/3 av klagen etter plan- og bygningsloven dispensasjonsaker i strandsonen.

For øvrig stilles store krav til Fylkesmannen i samtlige fylker som har ansvaret for å forvalte lover og politiske retningslinjer knyttet til byggevirksomhet i strandsonen. For å møte utfordringen med å sikre mest mulig lik anvendelse av lover og sentrale politiske retningslinjer på dette området, er det etablert et

samarbeid mellom fylkesmennene i et *kystsonenettverk* som strekker seg fra Østfold til og med Rogaland. Fylkesmannen i Aust-Agder deltar aktivt i dette samarbeidsforumet.

Fylkesmannens oppgaver som klageinstans preges også av at den rettslige kvaliteten på en del kommunale arealplaner ikke er tilfredsstillende. Fylkesmannen må ved behandling av relativt mange byggesaksklager påpeke mangler ved arealplanene.

Ser vi på antallet klagesaker etter kapittel 4 og 5 i sosialtjenesteloven, ligger disse på et forholdsvis lavt nivå i Aust-Agder. I 2001 kom det inn 101 klagesaker på dette området, tilsvarende drøyt én sak per 1 000 innbyggere. Bare Sogn og Fjordane fikk inn færre klagesaker og hadde en lavere klagefrekvens i forhold til befolkningsgrunnet – 0.9 per 1 000 innbyggere. Gjennomgående god kvalitet på den kommunale saksbehandling, blant annet på grunn av stabil bemanning i kommunene, er en positiv faktor for arbeidet med disse sakene i fylkesmannsembetet.

Fylkesmannen i Aust-Agder ga ut sin første serviceerklæring i 2001, og har kommet med en ny og noe justert versjon for 2002. Her angis hva brukerne kan forvente av saksbehandlingstid, veiledning og informasjon på en del viktige saksområder. For klagesaker etter plan- og bygningsloven, blir brukerne gjort oppmerksom på at den tiden fylkesmannen bruker til sin saksbehandling kan være inntil fem måneder, og for klagesaker etter lov om sosiale tjenester inntil to måneder.

4.2.2 Organisering og personalressurser knyttet til de aktuelle oppgavene

Embetet er etter omorganiseringer høsten 2001 organisert med to stabsenheter – administrativ enhet og samordningsenheten, og seks fagavdelinger.

Den tidligere sosial- og familieavdelingen er opphørt og erstattet med to mindre avdelinger, én sosialavdeling og én barne- og familieavdeling. Dette er blant annet gjort for å tilrettelegge grunnlaget for enklere integrering av Fylkeslegen og Statens utdanningskontor fra 1. januar 2003. I tillegg kommer kommunalavdelingen, beredskapsavdelingen, miljøvernavdelingen og landbruksavdelingen. Selv om man i Aust-Agder har valgt å fordele oppgavene på det tidligere ”1510-området” mellom tre avdelinger, foregår det likevel ressursoverføring mellom de aktuelle avdelingene.

Avgjørelsesmyndigheten på de ulike fagområdene er for en stor del delegert til avdelingssjefene. I Kommunalavdelingen er alt praktisk arbeid med innhenting av opplysninger/utredninger og lignende, delegert videre til saksbehandlerne. Vedtaksmyndighet i saker om fritt rettsråd er delegert til juridisk rådgiver med saksbehandlere med merkantil bakgrunn. Saker av større prinsipiell interesse og kontroversielle saker avgjøres imidlertid av den øverste embetsledelsen.

Kommunalavdelingen og sosialavdelingen, som behandler de aktuelle klagesakene, er relativt små enheter. I begge avdelingene har avdelingslederne god

fagkunnskap og lang praksis på de respektive saksområdene. Forholdene ligger til rette for at den faglige ledelsen blir dominerende mens flere administrative funksjoner overlates til stabsenheten. Flat struktur med kort avstand mellom fylkesmannen/assisterende fylkesmann og saksbehandler, gjør det mulig for embetsledelsen å holde seg løpende orientert og sørge for fast styring og ledelse på de forskjellige saksområdene.

4.2.3 Nærmere om kommunalavdelingen

Avdelingen har i hovedsak ansvaret for saker under Kommunal- og regionaldepartementet – saker etter kommuneloven med unntak av økonomisaker, valglovssaker og klagesaker etter byggesaksdelen i plan- og bygningsloven, saker under Miljøverndepartementet – klagesaker etter plandelen i plan- og bygningsloven, plansaker etter plan- og bygningsloven, saker om etableringsstopp for kjøpesentra, meklingssaker med videre, og saker under Justisdepartementet – rettshjelp, voldsoffer, navnesaker, tomtefestesaker med videre. Avdelingen yter også generell juridisk bistand til de andre avdelingene.

Avdelingslederen er jurist og har også juridiske oppgaver for øvrige avdelinger, i tillegg til å være juridisk rådgiver for samordningsenheten. Det er for tiden fire personer i avdelingen, som også har tilgang til to personer fra andre avdelinger, til sammen ca. fem årsverk inklusive avdelingsleder.

Saksbehandlerressursene består av to jurister og én saksbehandler med merkantil bakgrunn. Avdelingen får også noe bistand fra andre avdelinger – 1 ½ årsverk fra medarbeidere med merkantil bakgrunn. Saksbehandlerne med merkantil bakgrunn¹¹ tar saksbehandling på de fleste områdene for Justisdepartementet. Plansaker løses i samarbeid med jurist i miljøvernavdelingen. Avdelingsleder driver utstrakt saksbehandling i første hånd, periodevis opp til halv tid, i tillegg til ansvaret for all annenhåndsbehandling. På grunn av lav bemanning i avdelingen sett i forhold til oppgavebelastningen, benyttes overtidsarbeid i den grad det er forenlig med arbeidsmiljølovens krav. Det er inngått en egen avtale mellom Juristforbundet og embetsledelsen om utvidet bruk av overtid for to jurister.

Det legges stor vekt på forvaltningskompetanse/juridisk kompetanse hos saksbehandlere som behandler klagesaker etter plan- og bygningsloven. Rekrutteringspolitikken er fastlagt i embetets lønns- og personalplan. I kommunalavdelingen er det policy ved ansettelse i vikariater og engasjementer, at det fortrinnsvis skal ansettes nyutdannede, dyktige jurister som læres raskt opp av avdelingsleder/stedfortreder etter en bestemt fremgangsmåte som innbefatter aktiv bruk av skriftlige retningslinjer og standardtekster¹². Det gis en kort opplæring/redegjørelse for det aktuelle saksområdet og de mest vanlige problemstillingene og et utvalg av eksempler på tidligere avgjørelser som er

¹¹ Medarbeiderne med merkantil bakgrunn har gjennomgått intern opplæring for å kunne drive med saksbehandling.

¹² Retningslinjene og standardtekstene er tatt med i rapporten fra Fylkesmannen i Aust-Agder som omhandler et prosjektet fra 2000 om bruk av IKT i klagesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven. Den samme dokumentasjonen er også lagt ut på IDUN.

tilpasset de første, enkle sakene. Videre gis veiledning om tilgjengelige rettskilder og bruk av presedensregistre.

Ledelse og arbeidsorganisering

Avdelingen har en relativt bred oppgaveportefølje, men saksbehandlerne kan likevel sies å være spesialister på saksområdene med hensyn til kompetanse. Formålet med spesialisering på saksbehandlernivå er å utvikle og utnytte den enkeltes fagkunnskaper og ferdigheter og derved sikre både høy kvalitet og rask behandling av sakene.

Arbeidsformen i avdelingen preges av sterk faglig ledelse. Saksbehandlerne får kontinuerlig opplæring, fortrinnsvis knyttet til det løpende arbeidet med sakene. Som supplement til avdelingsleders løpende faglige veiledning, blir det sporadisk innkalt til fagmøter for juristene i avdelingen.

Avdelingsleder har utarbeidet skriftlige retningslinjer for behandling av klagesakene etter plan- og bygningsloven. Retningslinjene tar sikte på å sikre at saken får en rask og rettsriktig behandling som er i samsvar med forvaltningslovens og plan- og bygningslovens krav til saksbehandling (jf. retningslinjenes punkt 1–6). Det legges opp til en rask avklaring av om saken kan tas til behandling eller om det må innhentes ytterligere opplysninger. Slike opplysninger skal straks innhentes. Dersom det er behov for befaring, skal utkast til vedtak skrives før befaringen, så langt at alle problemstillingene er klare før befaringen. Dette gjør det også lettere å treffe avgjørelse kort tid etter at befaringen er foretatt.

Ett av punktene i retningslinjene omhandler prioriteringsrekkefølgen for behandling av ulike typer saker samt angivelse av hvilke saker som skal drøftes med avdelingsleder *før* saksbehandlingen starter. I praksis blir det lagt opp til at avdelingsleder/stedfortreder tar stilling til prioriteringer og faglig innhold i hver eneste sak. I utgangspunktet blir sakene fordelt etter kommuner, men de blir omfordelt dersom det kommer inn flere saker enn vanlig i løpet av en måned, eller saksfordelingen mellom saksbehandlerne blir ujevn. Saksbehandlerne har et medansvar for å sørge for at ingen saker skal bli liggende (jf. krav i serviceerklæringen).

Retningslinjene inneholder videre en avklaring av hvordan de ulike sakene skal gis prioritet, (punkt 7). Det er en fordel at en slik prinsipiell forhåndsavklaring foreligger for å unngå stadig usikkerhet og diskusjon om prioriteringsrekkefølgen. For å unngå at helt enkle saker blir liggende lenge og for å utnytte arbeidstiden best mulig, tas slike saker utenom tidsrekkefølgen. Saker om for eksempel næringsbygg og nye bolighus har høy prioritet.

Videre sikrer retningslinjene at embetets delegasjonsreglement følges opp (punkt 8), ved at disse er konkretisert for behandling av klagesakene. Retningslinjene inneholder ellers føringer for hvordan vedtaksbrevene skal utformes og bygges opp for å sikre at saken blir behandlet på en rettsriktig måte, og at feil som erfaringsmessig forekommer i vedtaksbrev og som kan føre til at saken må gjenopptas, kan unngås (punkt 9–17). Til slutt inneholder retningslinjene rutiner

for å ivareta et godt samarbeid med kommunene (punkt 18). I retningslinjene er det også (punkt 19) angitt resultatmål per uke som gjelder for klagesaks-avvikling per saksbehandler.

Retningslinjene for klagesaksbehandling oppdateres og suppleres etter behov. Det legges vekt på at saksbehandlerne får anledning til å drøfte innholdet i retningslinjene med avdelingssjefen, og derved får anledning til å påvirke innholdet i disse.

Geodata og informasjonssystemet GIS er et annet hjelpemiddel som benyttes i behandlingen av plan- og byggesaker. Embetet deltar i et interkommunalt prosjekt for å bedre kartgrunnlaget. Det er foretatt luftfotografier av fem kystkommuner. Dette betyr mye fordi det reduserer behovet for befaringer. Fortsatt er det imidlertid viktig å foreta en del befaringer. Fotografiene viser for eksempel ikke hvordan utsikten fra et hus/en tomt berøres av et planlagt nybygg.

Når det gjelder kommunerettede tiltak, har kommunalavdelingen nylig tilsendt kommunene brev med blant annet veiledning om oversendelse av klagesaker til Fylkesmannen etter plan- og bygningsloven. I brevet til kommunene ble det gitt en kort veiledning om behandling av klager i førsteinstans, og det blir lagt opp til at kommunene dokumenterer saksbehandlingen og utarbeider en dokumentliste ved oversendelse av saken¹³. Videre vil det bli etablert rutiner for purring på innhenting av eventuelle tilleggsopplysninger fra kommunene. I dag skjer anmodning om ettersendelse av ytterligere opplysninger ved muntlig henvendelse fra Fylkesmannens saksbehandler til saksbehandler i kommunene.

Ved innhenting av uttalelser fra andre etater/parter i saken, følges i dag saken opp ved at arkivet har saken liggende til "observasjon" og saken sendes saksbehandler rutinemessig for oppfølging dersom svar ikke er mottatt innen én måned. Saksbehandler vurderer om det skal sette kortere parringsfrist og angir eventuelt dette på saksomslaget.

Utviklingstrekk og status på antall klagesaker og saksbehandlingstid

Embetet har over mange år hatt et sterkt ledelsesfokus rettet mot effektivisering og kvalitetssikring av klagesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven. I 1997/1998 var situasjonen vanskelig med betydelige restanser og lang saksbehandlingstid. Restansene ble nedarbeidet i 1998, og ved årsskiftet 1999/2000 var saksbehandlingstiden nede i tre måneder. Lav bemanning sett i forhold til omfanget av klagesaker har ført til at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er blitt noe lengre. Saksbehandlingstiden har i 2000 og 2001 variert mellom tre og fire måneder.

Fra og med 2001 ble bemanningen redusert med en halv juriststilling. Det er benyttet betydelig overtid høsten 2002, og saksbehandlingstiden ved årsskiftet 2002/2003 var igjen nede under tre måneder.

¹³ Jf. omtale av erfaringer med tilsvarende rutine ved sosialavdelingen i Aust-Agder.

Antall innkomne klagesaker etter plan- og bygningsloven har ligget i underkant av 180 per år i de senere årene. Variasjonen fra år til år ligger omkring 10 prosent. Antall saker som ikke blir avgjort innen årsskiftet, har i de senere årene ligget på ca. 50.

4.2.4 Nærmere om sosialavdelingen

Sosialavdelingen utfører primært oppdrag for Sosialdepartementet og Helsedepartementet, men har i tillegg enkelte oppgaver på vegne av Barne- og familiedepartementet og Justisdepartementet. Oppgaveporteføljen er bred og omfatter, i tillegg til behandling av klagesaker etter kapittel 4 og 5 i sosialtjenesteloven, blant annet tilsyn med institusjoner og boliger med heldøgns omsorgstjenester, overprøving av kommunenes vedtak samt veiledning og tilsyn med tiltak etter kapittel 6a i lov om sosiale tjenester, behandling av klager etter alkoholloven og behandling av søknader om skjenkebevilgninger. For øvrig er en stor del av arbeidet knyttet til realisering av statlige handlingsplaner.

Sosialavdelingen disponerer for tiden fire stillinger, inklusive avdelingsleder. To av de fire er fast ansatt, de øvrige to er engasjert. To av medarbeiderne er jurister og to har sosialfaglig bakgrunn.

Ledelse og arbeidsorganisering

Det er etablert en viss spesialisering på saksbehandlernivå ved at én medarbeider behandler de fleste klagesakene etter kapittel 4 i sosialtjenesteloven, og en annen tar kapittel-5-sakene. Denne ansvarsfordelingen anser avdelingen som en fordel, begrunnet med at saksbehandlerne opparbeider bedre kompetanse og arbeider mer effektivt når de hovedsakelig konsentrerer seg om én sakstype. For å realisere målene relatert til kort saksbehandlingstid, samt resultatkravene knyttet til tilsynsvirksomheten, styrer avdelingsleder/stedfortreder personalressursene i avdelingen til de områdene hvor behovet til enhver tid er størst. Det vil blant annet si at klagesaker regelmessig omfordeles mellom saksbehandlerne og at tilsynskalenderen stadig blir revidert.

Det er også etablert rutiner for mottak og for oversendelse av klagesaker. For å få rask ”gjennomstrømning” av klagesaker i avdelingen, gjennomgås enhver klagesak raskt etter mottak for å se om det er mangler ved saken som gjør at det må innhentes opplysninger.

Videre har sosialavdelingen ved skriftlige henvendelser til kommunene, etablert rutiner for oversendelse av klagesaker etter sosialtjenesteloven fra kommunene med angivelse av blant annet hvilken saksbehandling kommunene må foreta, og hvilke dokumenter som må følge saken til Fylkesmannen. Avdelingslederen mener at dette har hatt en tydelig positiv effekt.

Utviklingstrekk og status – antall klagesaker og saksbehandlingstid

Antall klagesaker etter kapittel 4 og kapittel 5 i sosialtjenesteloven har variert betydelig over tid. I 1997 behandlet embetet 171 saker, i 1998 141, i 1999 54, i 2000 124 og i 2001 109 saker.

Avdelingen overholder de fristene som departementet har satt for saksbehandlingstid med god margin.

4.2.5 Utadrettet virksomhet

I virksomhetsplanen for 2002 (s. 8) blir det understreket at det skal gis informasjon om både saksbehandlingsregler og materielle regler på de ulike fagområdene på kurser, konferanser og ad-hoc-møter. Hjemmesidene utformes med sikte på å gi veiledning og informasjon som kan være nyttig både for kommunet og enkeltpersoner. Samtidig oppgis det både fra kommunalavdelingen og sosialavdelingen at de har liten kapasitet til å drive med opplæring av kommunalt ansatte.

På plan- og byggesaksområdet arrangeres det møter med enkelte kommuner hvor det er spesielle problemer med klagesakene. I praksis skjer dette ved at Fylkesmannen selv og avdelingssjefen på kommunalavdelingen, besøker kommunen og drøfter saksbehandlingen generelt med administrativ og politisk toppledelse og ledere for teknisk etat og planutvalg. Videre avholder Fylkesmannen årlige tilsyns- og samordningsmøter med fem kommuner sammen med Fylkeslegen og Statens utdanningskontor, hvor blant annet saker etter plan- og bygningsloven drøftes. Etter hvert kommunestyrevalg avholdes kurs for politikerne hvor også informasjon/opplæring i plan- og bygningsrett og sosialrett inngår. For øvrig gis muntlig informasjon om plan- og bygningsloven til kommuner, næringsliv og privatpersoner i betydelig utstrekning.

I 2002 avholdt kommunalavdelingen kurs for kommunene i plan- og bygningsrett for å effektivisere og kvalitetssikre saksbehandlingen i kommunene.

I anledning Arbeids- og administrasjonsdepartementets prosjekt om kortere saksbehandlingstid, har Fylkesmannen i Aust-Agder tatt spørsmålet om å treffe tiltak for å få ned saksbehandlingstiden på klagesaksbehandling i kommunene opp med kommunene. Det er sendt et brev til kommunene om saken og Fylkesmannen har orientert alle rådmennene og alle ordførerne om saken i møter som Fylkesmannen avholder hver høst. Det ble særlig vist til Kommunal- og regionaldepartementets uttalelse i Ot. prp. nr. 112 (2001–2002 s. 33, annen spalte punkt 2.4.4) om behovet for å vurdere tiltak for å effektivisere saksbehandlingsrutiner og dessuten vurdere arbeidsdelingen mellom administrasjon og politisk ledelse i klagesakene. Det ble også fokusert særskilt på viktigheten av en rask ekspedering av saken til Fylkesmannen etter at kommunens politiske utvalg har behandlet klagen med negativt utfall for klager i møte.

Som i andre embeter har sosialavdelingen i Aust-Agder vært engasjert i opplæringsvirksomhet rettet mot kommunalt ansatte i forbindelse med handlingsplanene på Sosialdepartements-/Helsedepartementsområdet. Avdelingen har også over lengre tid satset på å opparbeide god kontakt med kommunene når det gjelder saksbehandling. Når det avdekkes mangler ved saksbehandlingen etter kapittel 5 (ytelser), tas dette opp med det enkelte sosialkontoret. Saksbehandlingskompetansen på sosialkontorene anses i dag for å være god. Førsteinstansens kompetanse til å treffe vedtak etter kapittel 4 i sosialtjenesteloven

(tjenester), er imidlertid mye dårligere fordi personalet ikke har fått tilstrekkelig opplæring i saksbehandlingsarbeid.

4.3 Fylkesmannen i Hordaland

4.3.1 Generelt om embetet og fylket

| Hordaland | |
|-------------------|---|
| Folketall | 438 315 (01.01.01) |
| Antall kommuner | 33 ¹⁴ (+ 8 bydeler i Bergen) |
| Lokaliseringssted | Bergen |
| Driftsbudsjett | 49,3 millioner (2002) |
| Antall årsverk | 125,5 |

Folketallet i Bergen utgjorde i 2001 230 993, det vil si at fylkeshovedstaden hadde vel 50 prosent av innbyggerne i Hordaland. Utviklingen av folketallet de siste tiårene har vært forskjellig i ulike deler av fylket. Det har vært en vesentlig tilvekst i det nærmeste omlandet til Bergen. Denne utviklingen skyldes korte reiseavstander til arbeidsmarkedet i Bergen, samtidig som det har vært tilgjengelig areal for boligbygging. I Hardangerregionen med Voss, har det vært relativt stor nedgang i folketallet. Etablering av nye arbeidsplasser anses avgjørende for å få ny vekst. I Sunnhordlandsregionen har det vært vekst i folketallet, men den prosentvise veksten har vært lavere enn for fylket samlet. Utviklingen her har tradisjonelt vært sårbar for aktivitetsnivået i verftsindustrien.

Det har de siste tiårene vært en betydelig kommunikasjonsmessig utvikling med bygging av veier, tunneler og broer. Dette har ført til at ca. 360 000 mennesker i fylket har en reiseavstand fra én time og nedover til Bergen sentrum. Dette har skapt et sterkt arealpress i omlandkommunene til Bergen.

Det er stor økonomisk aktivitet i Hordaland. Viktige deler av olje- og gassvirksomheten er lokalisert i fylket. Dertil kommer at Bergen og de omkringliggende kommunene er en storhavn i europeisk målestokk. Videre er Hordaland et viktig landbruksfylke og ett av de viktigste fylkene for fiskeoppdrett.

Antallet kommuner i fylket er stort, og fylkesmannsembetet må i tillegg forholde seg til åtte bydelsadministrasjoner. Dette skaper et stort kontrollspenn. Kommunemønsteret varierer fra de aller minste kommunene til mellomstore kommuner og Bergen. Selv om reiseavstandene i fylket for store deler av befolkningen inn til Bergen er redusert, er det fortsatt vesentlige reiseavstander til Hardanger- og Sunnhordlandskommunene.

Fylkesmannsembetet i Hordaland er landets nest største, målt etter størrelsen på det ordinære driftsbudsjettet som er på 9,3 millioner kroner og med 126 medarbeidere.

¹⁴ Tallet på kommuner ble redusert da Ølen kommune gikk over til Rogaland fra 1. januar 2002.

Gjennom effektiviseringstiltak og tilpassing av aktivitetsnivået, har embetet overholdt de budsjetttrammene som er stilt til disposisjon av Arbeids- og administrasjonsdepartementet gjennom årlige tildelingsbrev. ”Ressursfordelingsprosjektet” som Arbeids- og administrasjonsdepartementet gjennomførte ved fylkesmannsembetene på midten av nittitalet, viste at embetet i Hordaland var blant taperne med hensyn til sammenheng mellom ressurstilgang og oppgaver. I ettertid har Fylkesmannen i Hordaland i ulike sammenhenger overfor Arbeids- og administrasjonsdepartementet påpekt manglende iverksetting av omfordelingstiltak for å rette opp resultatene fra ”Ressursfordelingsprosjektet”.

Hordaland har flest plansaker i landet, noe som medfører sterkt arbeidspress på hele embetet. I 2001 var tallet på plansaker 1 301, av disse sakene var 840 dispensasjonssaker, 408 reguleringsplaner, 33 kommuneplansaker og 15 konsekvensutredninger. Av de 850 dispensasjonssakene gjaldt 434 dispensasjon fra 100-meterbeltet i strandsonen. Svak og lite oppdatert kommuneplanstatus har vært et stort problem i fylket, og embetet har prøvd å ta fatt i dette ved å gjøre arealforvaltning til et satsingsområde. Blant annet som følge av innsats fra miljøvernavdelingen og landbruksavdelingen, og et felles løft fra hele embetet, er situasjonen i dag vesentlig bedre enn den var for noen år siden.

I 2001 ble det truffet vedtak i 453 klagesaker etter plan- og bygningsloven. Det samlede tallet inkluderer klager over bebyggelsesplaner eller reguleringsplaner og klager som gjaldt dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 17–2 og /eller arealplaner. Embetet mottok i 2001 365 klagesaker for byggesaksdelen etter plan- og bygningsloven, tilsvarende 0,8 per 1 000 innbyggere. Arbeidsbelastningen for plan- og byggesaksavdelingen på dette området er stor på grunn av de høye sakstallene, store og komplekse saker, og fordi embetet må forholde seg til et stort antall kommuner og bydeler.

Antallet klagesaker etter sosialtjenesteloven ligger også relativt høyt. I 2001 mottok embetet 631 saker på dette området, tilsvarende 1,4 per 1 000 innbyggere. Sakstallet økte med 30 prosent fra 2000, men er likevel mindre enn tidlig på nittitallet, da tallet på klagesaker etter sosialtjenesteloven var over 1 000. I tillegg til klagesakene har embetet ansvaret for saksbehandling etter kapittel 6 A i sosialtjenesteloven. Det ble i 2001 utredet og fattet vedtak i 30 saker etter dette lovkapitlet. Fylkesmannen mottok 8 371 meldinger fra kommunene om bruk av tvang eller makt overfor personer med utviklingshemning.

4.3.2 Organisering og personalressurser knyttet til de aktuelle oppgavene

Per 1. januar 2002 er embetet organisert i to stabsenheter – kommunal- og samordningsenheten og administrativ enhet, og fem fagavdelinger som representerer hver sine sektorer – justis- og byggesaksavdelingen, sosial- og familieavdelingen, beredskapsavdelingen, miljøvernavdelingen og landbruksavdelingen.

4.3.3 Nærmere om justis- og byggesaksavdelingen

Byggesakene sorterer under justis- og byggesaksavdelingen. Ved avdelingen var det per 1. januar 2002 ansatt 13 personer med arbeidsavtaler tilsvarende 12,6 årsverk. Ni av årsverkene utføres av jurister. Spesielt blant juristene har det vært liten turn-over de senere årene. Denne stabiliteten har ført til at avdelingen har hatt svært godt kvalifiserte saksbehandlere på samtlige saksområder.

Avdelingens faglige ansvarsområder omfatter plan- og bygningslov, voldsoffererstatning, fri rettshjelp, navnsaker, stiftelsessaker, vergemålssaker, ekspropriasjon, alkohollov, trossamfunn, åpningstidslov, serveringslov og kommunehelsetjenestelov. Høy juristandel blant personalet anses som viktig for å sikre rask og rettsriktig behandling av enkeltsaker. Det arbeidet som i dag utføres av medarbeidere med annen fagbakgrunn, er fri rettshjelp (fritt rettsråd), navnesakene og deler av stiftelses- og vergemålssakene.

Ledelse og arbeidsorganisering

Alt fag- og personalansvar er delegert, med unntak av prinsipielle eller kontroversielle saker. Det betyr at avdelingsdirektøren har tilnærmet all avgjørelsesmyndighet. Myndigheten på områdene fri rettshjelp og voldsoffererstatning, er delegert videre til saksbehandlere. På grunn av god støtte fra den administrative enheten, behøver ikke avdelingsleder å bruke mye tid og oppmerksomhet på administrative oppgaver. Rollen som faglig veileder og støttespiller tillegges størst vekt. Dette innebærer blant annet at lederen er tilgjengelig for saksbehandlerne og rede til å ta faglige diskusjoner ”på sparket”. Én grunn til å at faglig ledelse blir så sterkt vektlagt, er at det antas å ha betydning for å få en mest mulig ensartet praksis både over tid, og i forhold til den enkelte kommunen og i forhold til tiltakshaverne. I tillegg antas det å være viktig for å vedlikeholde og stimulere den kollektive kunnskapen i avdelingen og bidra til å få motiverte saksbehandlere. Det arrangeres jevnlig fagmøter minimum en gang per måned, der medarbeiderne diskuterer prinsipielle/vanskelige saker, og der de som måtte ha vært på kurs eller lignende formidler dette videre til de øvrige.

I avdelingen har de valgt en bestemt saksfordelingsrutine som antas å ha betydning når det gjelder å understreke saksbehandlernes felles ansvar. Alle saker som kommer inn, samles i en bunke der saksbehandlerne plukker ut saker i kronologisk rekkefølge. Sakene kvitteres ut slik at avdelingslederen og alle saksbehandlerne til enhver tid vet hvem som har ansvaret for en sak. Først når saken sendes ut, endres saksbehandleren i journalen fra avdelingsdirektøren til saksbehandleren. Tidligere ble sakene fordelt etter kommuner. Det medførte at saksbehandlerene alltid hadde en bunke med ubehandlede saker foran seg på sitt kontor, og det var vanskelig å fordele belastningen jevnt mellom de som arbeidet med sakene. Den nye rutinen anses også som fordelaktig fordi det er lettere å sikre tilnærmet lik saksbehandlingstid mellom kommunene.

Det er også innført en ordning for å skjerme saksbehandlerne fra avbrytelser. Juristene skifter på å ha ”byggesaks-uke”, det vil si at en saksbehandler har ansvaret for å svare på alle telefonhenvendelser, ta i mot publikum, legge innkomne saker i bunken, ekspedere saker som ikke skal behandles i avde-

lingen, sende ut foreløpig melding når det er nødvendig og ta stilling til spørsmål om oppsettende virkning og lignende.

Avdelingsdirektøren har ansvaret for saksoppfølgingen. I den forbindelse benyttes et enkelt skjema som er basert på manuell opptelling av det samlede antallet saker, hvilken måned de er kommet inn samt måloppnåelse for foregående måned. Målene for kommende måned splittes opp i personmål for hver enkelt saksbehandler. Erfaringene er gode og tilsier at det ikke er behov for mer avanserte verktøy på dette området.

Avdelingens utsendelsesrutiner er basert på et samarbeid med arkivet. Den praksisen som benyttes på dette området ble innført allerede tidlig på 1990-tallet. Før denne praksisen ble innført, måtte saksbehandlerne datere og kopiere opp vedtakene og kopiere til gjenpartsadressater og arkivet med videre. Ordningen som gjelder nå, er at arkivet kopierer og datostempler vedtakene. Dette gir en betydelig tidsbesparelse for saksbehandlerne og vurderes som et viktig bidrag for å oppnå målet om kort saksbehandlingstid.

Utvikling og status – antall saker og saksbehandlingstid

I 2001 ble det truffet vedtak i 453 klagesaker etter plan- og bygningsloven. Tilsvarende tall for 2000 var 418 saker.

Avdelingen har over flere år klart å bygge ned restansene når det gjelder klagesaker etter plan- og bygningsloven og vedlikeholde kort saksbehandlingstid. Saksbehandlingstiden ble redusert fra nærmere ni måneder i 1998 til ca. fire-fem uker i slutten av 2001. Høsten 2002 har avdelingen slitt med å holde behandlingstiden for byggesaker på samme lave nivå. Dette skyldes delvis etterslep etter sommerens ferieavvikling som det har vært vanskelig å ta inn, selv om det har vært ansatt en ferievikar. Men problemene skyldes hovedsakelig den spesielle situasjonen som oppsto da to av de rutinerte juristene sluttet, samtidig som en annen jurist var ute i permisjon. Oppgaveløsningen er basert på stabil bemanning av kompetente fagpersoner, og når denne forutsetningen svikter, blir selv en relativt stor avdeling sårbar. Målkravet ved embetet, som er seks ukers saksbehandlingstid, ble imidlertid innfridd det meste av tiden også i 2002.

Utadrettet virksomhet

Informasjon til kommunene vedrørende de formelle og materielle sidene ved kommunenes saksbehandling, gis kontinuerlig i forbindelse med telefonhenvendelser fra kommunene, men også gjennom distribusjon av trykksaker innenfor enkelte saksfelt. Fylkesmannen arrangerte i 2001 et arealforvaltningsseminar. Formålet var å bidra til korrekt saksbehandling i kommunene og at skjønn benyttes på en forsvarlig måte. Seminaret hadde god oppslutning fra kommunene.

4.3.4 Nærmere om sosial- og familieavdelingen

Per januar 2002 hadde sosial- og familieavdelingene tilsatt 23 personer med arbeidsavtaler tilsvarende 21,9 årsverk. I tillegg regnes det med mulighet for tilsetning i engasjement/vikar tilsvarende ett årsverk, finansiert ved budsjettbevilgning fra fagdepartementer utenom kapittel 1510. Avdelingen er inndelt i to fagseksjoner. Det er forutsatt at det skal praktiseres fleksibilitet med hensyn til disponering av personell på tvers av seksjonene.

Bortsett fra bevillingssaker som gjelder separasjon og skilsmisse, ca. 2 000 saker, er det klagesaker etter kapittel 4 og 5 i sosialtjenesteloven som tradisjonelt er de sakstypene som det er flest av ved embetet, i alt ca. 660 saker. Da er ikke saksbehandling etter kapittel 6 A i sosialtjenesteloven ”rettigheter for og begrensning og kontroll med bruk av tvang og makt med videre overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming” medregnet. På sistnevnte lovområde har Fylkesmannen ved sosial- og familieavdelingen siden 1999, hatt et tildels betydelig oppgaveansvar med saksbehandling, rådgivning og tilsyn, jf. opplysninger ovenfor om tall på saker/meldinger i 2001.

Handlingsplanene på Sosialdepartements-/Helsedepartementsområdet, har ellers preget virksomheten ved avdelingen de siste fire–fem årene.

Ledelse og arbeidsorganisering

I virksomhetsplanen for 2002 har *avdelingen* foretatt en prioritering av tre hovedoppgaver. Saksbehandling i publikumsrettede saker skal ha høyest prioritet. Det er uttrykkelig fastslått at andre arbeidsoppgaver må vike, dersom hovedregelen om seks ukers saksbehandlingstid ikke overholdes gjennom året. Det legges vekt på at kort saksbehandlingstid i seg selv gir en effektiviseringsgevinst og frigir tid til andre oppgaver som har like stor, eller større, rettssikkerhetsmessig betydning som behandling av klager.

Den andre hovedoppgaven er tilsyn der det legges hovedvekt på rettssikkerhet for brukerne av tjenester i sosialtjenesten, barneverntjenesten og på barnevernområdet. Tilsynsvirksomheten omfatter både tilsyn i institusjoner innenfor sosialtjenesten og barneverntjenesten, og tilsyn som systemrevisjon av kommunenes tjenesteansvar etter lov om sosiale tjenester, lov om barneverntjenester og lov om barnehager. Begrunnelsen for at systemrevisjoner i kommuner/bydeler blir høyt prioritert, er at den samlede effekten av tilsynsvirksomheten derved vil øke.

Den tredje hovedoppgaven som har høy prioritet i avdelingen er ekstern informasjonsvirksomhet og etablering av regional samarbeidsform.

Prioriteringen av avdelingens hovedoppgaver med saksbehandling av publikumssaker på topp, har vært gjeldende de siste ti årene. Dette har hatt betydning for resultatet som er oppnådd.

Seksjonene er små og oversiktlige, men det fører også til at de blir sårbare ved fravær og andre forhold som gir svingninger i arbeidsflyten. Avdelingsdirektøren disponerer personellressursene i avdelingen etter behov ved seksjonene.

Det er lagt vekt på å unngå ”vanntette skott” mellom fagseksjonene. Nært samarbeid mellom seksjonssjefene bidrar til å redusere sårbarheten. Seksjonssjefene fungerer for hverandre og er følgelig godt kjent med hele avdelingens oppgaver og personalressurser. Seksjonssjefen ved sosialseksjonen er jurist og har solid juridisk- og forvaltningskompetanse. Familieseksjonen har ikke like god juridisk kompetanse og får derfor hjelp ved behov fra naboseksjonen. Samarbeidet mellom seksjonene er særlig godt utviklet når det gjelder utøving av tilsynsoppgaver etter sosialtjenesteloven og barneverntjenesteloven.

Saksbehandlingsoppgavene blir kontinuerlig overvåket av ledelsen som består av Fylkesmannen, avdelingsdirektøren og seksjonssjefene, og det er etablert gode administrative rutiner mellom merkantilt personell/arkivtjenesten og saksbehandlerne. Det legges vekt på at saksbehandlerne ikke bruker tid på oppgaver der merkantilt personale kan skjerme og avlaste dem. Det er etablert tilsvarende rutiner mellom saksbehandlere og arkiv her som i justis- og byggesaksavdelingen. Til forskjell fra den andre avdelingen, disponerer sosial- og familieavdelingen en avdelingssekretær som tar i mot telefonhenvendelser, har ansvaret for utsending av forhåndsvarsel om saksbehandlingstid til klagerne, mottar besøkende med mer. Bakgrunnen for at avdelingen har denne ”ekstra” ressursen er blant annet det store omfanget av publikumshenvendelser til avdelingen.

I sosialseksjonen har ingen av saksbehandlerne saksbunker liggende på sine kontorer. Innkomne sosialklagesaker samles i et skap der saksbehandlerne kvitterer ut saker etter hvert. Rutinen er at de eldste sakene skal tas først. Seksjonssjefen holder oversikt over hvor mange saker som kommer inn, og vurderer om det er behov for ekstra innsats dersom sakene blir for gamle. Gjennomlesing av daglig post hos seksjonssjefen og avdelingsdirektøren sikrer at saker som unntaksvis krever ekstra rask saksbehandling blir silt ut.

Utvikling og status – antall saker og saksbehandlingstid

Allerede i 1992 ble kort saksbehandlingstid og prioritering av brukerrettede oppgaver satt på dagsorden i sosial- og familieavdelingen. Ledelsen i avdelingen satte i gang tiltak for å bygge ned restansene og lyktes relativt raskt med dette. Senere har avdelingen klart å vedlikeholde god kontroll med saksbehandlingstidene på de forskjellige saksområdene. De to første årene etter at de kom å jour med behandlingen av klagesaker etter sosialtjenesteloven, var saksbehandlingstiden ca. tre måneder. Senere ble den redusert til fire uker.

De siste par årene har forholdene ved sosialseksjonen blitt vanskeligere på grunn av at saksmengden har økt uten at de har fått tildelt større ressurser. I 2001 kom det inn 657 saker, utenom ”kapittel 6A-saker”. Dette var en økning på 30 prosent sammenlignet med året før. I alt 629 saker ble ferdigbehandlet. Målet er fortsatt å overholde kravet i serviceerklæringen om seks ukers saksbehandlingstid.

Utadrettet virksomhet

Som ved andre embeter, har avdelingen de senere årene bidratt til styrking av kompetanse for kommunenes sosialtjenester gjennom arbeidet med handlingsplanen for sosialtjenesten *Kunnskap og brubygging*. De senere årene har det vært arrangert få kontaktmøter med enkeltkommuner. Til gjengjeld er det etablert såkalte regionale fora der saksbehandlere møtes.

Gjennom året gis sosialfaglig og sosialrettslig informasjon til kommunene over telefon og skriftlig etter forespørsel. I tillegg blir det informert om ulike lovtemaer i bladet som utgis av Fylkesmannens sosial- og familieavdeling.

4.4 Fylkesmannen i Troms

4.4.1 Generelt om embetet og fylket

| Troms | |
|-----------------|--------------------------|
| Folketall | 152 000 (per 01.01.02) |
| Antall kommuner | 25 |
| Lokalisering | Tromsø og Andselv |
| Driftsbudsjett | 36,8 millioner (VP 2002) |
| Antall årsverk | 78,5 (VP 2002) |

Flere kommuner i **Troms fylke** sliter økonomisk. Folketallet reduseres i svært mange kommuner i fylket, noe som igjen medfører reduserte inntekter. Tilpasningen til dette har vært, og er vanskelig, for flere enkeltkommuner.

Fylkesmannsembetet i Troms er middels stort. Embetets totale driftsbudsjett for 2002 var på 36,8 millioner kroner, fordelt på fagavdelingene, ledelse og stab. 60 prosent av budsjettet gjelder utgifter til lønn og godtgjørelser, og en relativt stor andel av driftsbudsjettet er faste utgifter til husleie og andre faste driftsutgifter. Den økonomiske situasjonen for alle avdelingene var ved inngangen til 2002, preget av budsjettkutt og krav til omstillinger og effektivisering.

Embetet hadde per 1. januar 2002 ca. 85 ansatte. I virksomhetsplanen ble det lagt inn 78,5 årsverk. Bemanningen ble redusert med 5,7 årsverk sammenlignet med året før. Dette skyldes hovedsakelig reell budsjettreduksjon med ca. 2,7 prosent justert for prisstigning, samt redusert omfang på prosjektarbeid og handlingsplaner for 2002. Antallet årsverk faste stillinger ble redusert med 5,2 prosent, og antallet årsverk for prosjekter og midlertidige stillinger ble redusert med 26 prosent i forhold til 2001.

Embetet er lokalisert med hovedkontor i Tromsø og har et avdelingskontor i Andselv, hvor deler av landbruksavdelingen er lokalisert. Det er lange reiseavstander i fylket, og det er av den grunn særlig ressurskrevende å oppnå målene i forbindelse med tilsyn og øvrige oppgaver hvor arbeidet innebærer omfattende reiseaktivitet. Samlet reiseavstand ved 100 prosent måloppnåelse i henhold til dagens forskriftsbaserte krav til antall tilsynsbesøk til barnevern-

institusjonene, ville være 22 064 km, noe som tilsvarer fem reiser med bil tur/retur Tromsø-Oslo.

Embetet har en relativt stor arbeidsbelastning som klageinstans etter plan- og bygningsloven. I 2001 mottok embetet 108 klagesaker, tilsvarende 0,7 per 1 000 innbyggere.

I plansammenheng er det en stor utfordring at flere kommuner i Troms per i dag ikke har arealdel til kommuneplanen. I tillegg er det mange kommuner som har gamle og lite oppdaterte kommuneplaner. Dette bidrar til å generere mange dispensasjonssaker, som igjen medfører betydelig ressursbruk som er knyttet til saksbehandling både hos Fylkesmannen og andre.

Når det gjelder klagesaksbehandling etter kapittel 4 og 5 i lov om sosiale tjenester, står embetet i Troms i en særstilling. Ingen andre embeter har et så høyt antall klagesaker på dette området sett i forhold til befolkningsgrunnet. I 2002 mottok de 356 klager tilsvarende 2,3 per 1 000 innbyggere.

Embetet har ikke utarbeidet egen serviceerklæring. På hjemmesiden henvises det til at hver avdeling har utarbeidet virksomhetsplaner, og det legges til grunn at disse fyller kriteriene for serviceerklæringer. Det er satt en generell frist på tre måneders saksbehandlingstid på hjemmesiden, mens det i virksomhetsplanen er satt to måneders frist både for byggesaksklager og sosialklager.

4.4.2 Organisering og personalressurser knyttet til de aktuelle oppgavene

Organisasjonsstrukturen ble endret da den tidligere sosial- og familieavdelingen og justis- og byggesaksavdelingen ble slått sammen med virkning fra 1. januar 2001. Per 1. januar 2002, er embetet organisert i tre fagavdelinger; justis- og sosialavdelingen, landbruksavdelingen og miljøvernavdelingen og to stabsenheter; administrasjonsstaben og samordnings- og beredskapsstaben. Avdelingene og stabene har et selvstendig ansvar for helhetlig og integrert ivaretagelse av samfunnssikkerhet innenfor eget fagområde.

Per 1. januar 2002 hadde justis- og sosialavdelingen 21 ansatte – tilsvarende 17,6 årsverk, herunder 15,3 årsverk faste stillinger og 2,3 årsverk prosjektstillinger.

4.4.3 Nærmere om justis- og sosialavdelingen

Justis- og sosialavdelingen utfører oppgaver på åtte departementsområder: Barne- og familiedepartementet, Helsedepartementet, Justisdepartementet, Kirke- og kulturdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet/Vegdirektoratet og Sosialdepartementet.

Personalansvaret er forankret hos avdelingslederen. Det er imidlertid etablert tre faggrupper – plan- og utviklingsgruppen, barne- og familiegruppen og justisgruppen. Faggruppene er ledet av fagsjefer. I tillegg er det etablert en arbeids-

gruppe for tilsyn. Alle medarbeiderne i avdelingen har hovedtilknytning til en av de tre faggruppene, men noen deltar i arbeidet i to forskjellige faggrupper.

Avdelingen legger stor vekt på forvaltningskompetanse generelt og juridisk kompetanse spesielt. Avdelingslederen er jurist, og avdelingen disponerer sju–åtte jurister inklusive avdelingslederen. Det skal være jurister i alle faggruppene. Utdanningsbakgrunnen til de øvrige medarbeiderne i avdelingen er som følger: tre sosionomer, to førskolelærere, en sykepleier, to med cand.mag.-grad og ellers personer med liten formell utdanning. Den store bredden i medarbeidernes fagbakgrunn og profesjonstilknytning blir sett som en fordel blant annet fordi det bidrar til et godt faglig miljø i avdelingen.

I motsetning til Aust-Agder og Hordaland, har Troms valgt en løsning der ansvaret for behandling av klagesaker etter plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven er tillagt justisgruppen. Fagsjefen er jurist, og medarbeiderne i gruppen behandler begge typer klagesaker.

En arbeidsgruppe for tilsyn involverer medarbeidere fra hele avdelingen. Her deltar, foruten avdelingslederen, de tre fagsjefene og et par saksbehandlere. Gruppen arbeider med kompetanseutvikling relatert til tilsyn, faglige tilsynsspørsmål og planlegging av tilsynskalender.

Personalressursene styres mellom faggruppene og de enkelte arbeidsoppgavene ved behov. Avdelingsdirektøren beslutter, i samarbeid med fagsjefene, de til enhver tid nødvendige prioriteringer av ressurser på de ulike arbeidsoppgavene. Fordelen ved en slik fleksibel modell for ressursstyring, er at det er mulig å sikre jevnt god resultatoppnåelse på de forskjellige arbeidsområdene.

At personalansvaret er samlet hos avdelingslederen kan ha betydning for medarbeidernes motivasjon til å jobbe på tvers av faggruppene. Lederen legger stor vekt på å underbygge holdninger om at det er viktig med felles ansvar for alle oppgavene i avdelingen, og medarbeiderne stimuleres til å utvikle breddekompetanse. Denne ledelsesfilosofien har faktisk ført til at en stor andel av avdelingens medarbeidere bidrar i arbeidet med klagesaksbehandling. Samtidig ser vi at jurister som har klagesaksbehandling etter plan- og bygningsloven som hovedarbeidsområde, også inngår i arbeidsgrupper med ansvar for tilsyn ved institusjoner. Det er ikke uvanlig at én og samme arbeidsgruppe foretar befaringer/besiktigelser relatert til en byggesak, og tilsyn ved institusjoner etter lov om sosiale tjenester og/eller barnevernloven, på samme reise.

Fagsjefene er delegert myndighet i klagesaker, bortsett fra de som anses kontroversielle, som kan tenkes å få stor medieoppmerksomhet, og de som innebærer opphevelse eller omgjøring av kommunens vedtak. I slike saker er det embetsledelsen som underskriver.

Interne systemer for løpende kontroll med saksbehandling

En medvirkende årsak til de gode resultatene i avdelingen, antas å være at det er utviklet interne systemer for løpende kontroll med saksbehandling på flere saksområder. Det er tatt i bruk databaser for sosialklagesaker og byggesaksklager og verktøy for tidsregistrering (jf. nærmere omtale i kapittel 6). Avdelingslederen/

fagsjefene kan lett få oversikt over antall innkomne og ferdigbehandlede saker i et bestemt tidsrom. Dette systemet vurderes som et nyttig ledelsesverktøy for løpende kontroll med saksflyten og saksbehandlingstiden på de forskjellige områdene. Bruken av interne systemer for tidsregistrering gjør det mulig å etablere mål for produktivitet (gjennomsnittlig tidsbruk per sak på et bestemt saksområde/resultatområde). Det opplyses at ledelsen ikke bruker dette måleinstrumentet for å måle/sammenligne produktivitet på individnivå. Systemene brukes blant annet som grunnlag for beslutninger om omdisponering av ressurser i avdelingen. Dertil kommer at fagsjefenes og avdelingslederens arbeid med rapportering til embetsledelsen og departementene blir lettere. Videre inngår systemene som hjelpemiddel i det daglige arbeidet også på saksbehandlernivå. Dette sikrer eierforholdet for de som skal legge data inn i systemene, noe som anses som et kritisk punkt for kvaliteten i datasystemer generelt.

Utvikling og status antall klagesaker og saksbehandlingstid

Justis- og sosialavdelingen behandlet i 2001 117 klager over kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven, av disse gjaldt 14 saker klager over kommunale reguleringsvedtak. Av de resterende 103 sakene var 67 saker i hovedsak knyttet til plandelen av plan- og bygningsloven. Saksbehandlingstiden for klagesakene ble holdt innenfor to måneder. Avdelingen brukte 32,2 ukeverk innenfor de resultatområdene som gjelder denne typen klagesaksbehandling. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig tidsbruk per sak på 9,6 timer.

Avdelingen behandlet i 2001 356 klager over kommunale vedtak etter sosialtjenesteloven, mot 251 året før. Den sterke økningen i antallet klagesaker gjorde det nødvendig med omdisponering av avdelingens ressurser. Saksbehandlingstiden har vært holdt innenfor to måneder. Samlet tidsbruk for behandling av sosialklagesaker var 69,3 ukeverk, noe som gir en gjennomsnittlig tidsbruk per sak på 6,7 timer.

Utadrettet virksomhet

Fylkesmannen arrangerte i 2002 en plan- og byggekonferanse over to dager for byggesaksbehandlere fra fylkets 25 kommuner, med økonomisk støtte fra Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Embetet deltar dessuten på samlinger i regi av andre og bidrag med innlegg i slike sammenhenger. For øvrig utfører avdelingen et betydelig veiledningsarbeid på dette området gjennom telefonsamtaler, noe som i mange tilfelle anses som en mer hensiktsmessig form enn samlinger, fordi den enkelte kommunes problemer kan være av mindre interesse for andre kommuner.

Alle avdelingene gikk i 2001 sammen om å utarbeide en veileder til kommunene – Kommunal planlegging etter plan og bygningsloven. Det er også utarbeidet et rundskriv med en sjekkliste for kommunenes saksbehandling i dispensasjonssaker. Til sammen brukte justis- og sosialavdelingen 7,7 ukeverk på opplæring/veiledning/administrasjon innenfor Kommunal- og regionaldepartementetsområdet. Samlet tidsbruk til utadrettet virksomhet knyttet til plan- og bygningsloven både på Miljøverndepartementets- og Kommunal- og regionaldepartementetsområdet, var i 2001 18 ukeverk.

Innenfor sosialtjenestelovens område, har det vært avholdt en rekke kurs og samlinger under de ulike prosjektene og handlingsplanene på Sosialdepartements- og Helsedepartementsområdet. Fylkesmannen har vært engasjert i diverse utviklingsarbeid for å styrke kompetansen og kvaliteten i sosialtjenestens førstelinje også etter at handlingsplanen *Kunnskap og brubygging* ble avsluttet 1. januar 2002. I 2002 har embetet blant annet avholdt en sosiallederkonferanse.

5 Vurdering av utvalgte temaer

I dette kapitlet vil vi drøfte og vurdere temaer/utfordringer som har utkrystallisert seg i løpet av arbeidet med prosjektet, nærmere bestemt:

- utfordringer og problemer som har sammenheng med styringen og finansieringen av etaten og belastninger knyttet til kontinuerlige omstillinger
- betydningen av at Fylkesmannen/embetsledelsen har fokus på rettssikkerhet og saksbehandlingstid
- betydningen av ledelsen på avdelings-/seksjonsnivå – faglig ledelse, lederansvar knyttet til motivering og løpende oppfølging av saksbehandlerne
- betydningen av at saksbehandlerne kompetanse er tilpasset oppgavene
- betydningen av at rutiner og enkelttiltak som benyttes for å sikre jevn og effektiv saksflyt og kvalitetssikring av vedtakene er riktig dimensjonert/tilpasset organisasjonen, herunder at tiltakene har solid ledelsesforankring og forankring på saksbehandlernivå

Sammen med våre kontaktpersoner ved embedene i Aust-Agder, Hordaland og Troms, har vi kommet frem til at dette er forhold som har stor betydning for kvalitet og effektivitet i klagesaksbehandlingen. Mange av de samme erfaringene og synspunktene som formidles fra disse tre embedene, bekreftes også av våre informanter ved embedet i Oslo og Akershus og i materialet som er samlet inn fra de øvrige embedene.

Vektleggingen av de forskjellige temaene og utformingen av konkrete rutiner og andre tiltak, varierer fra det ene embedet til det andre. Dette har blant annet sammenheng med særtrekk ved embedene. Embedene har ulik størrelse, ulik ressursituasjon, ulikt sakstilfang, og de har valgt å organisere seg forskjellig. Dertil kommer at ledelsesstrukturen og lederskapskulturen er forskjellig, og at medarbeiderne kompetanseprofil varierer fra det ene embedet til det andre. Én av betingelsene for at ett embede kan lære av andre, er følgelig *at den organisatoriske konteksten klargjøres*.

5.1 Fylkesmannens rammebetingelser relatert til klagesakene

5.1.1 Finansiering og styring

I kapittel 2, 3 og 4 har vi omtalt trekk ved Fylkesmannens rammebetingelser som har betydning for arbeidet med klagesaker og utviklingen når det gjelder saksbehandlingstider. Vi har også sett at etatens rammebetingelser slår ulikt ut for hvert enkelt embede, og at utfordringene er forskjellige på de to saksområdene som behandles i dette prosjektet.

Fylkesmannsembetene har i løpet av de siste ti årene vært gjenstand for flere endringer i form av nye oppgaver, endret organisering og endret finansiering. Flere gjennomganger av styring og finansiering har grepet fatt i problem-

stillinger vedrørende *ubalanse mellom oppgaver og ressurser i embetene*¹⁵. Etter embetenes vurdering har problemene vært størst på det tidligere kapittel 1510-området. Reduksjoner i budsjettene, som ikke ble fulgt opp med klare prioriteringer fra departementenes side eller fullmakt til Fylkesmannen til å foreta slike prioriteringer, gjorde situasjonen vanskelig for embetene. Mulighetene for omprioriteringer innenfor det tidligere 1510-området har også vært begrenset, fordi det i stor grad dreier seg om lovpålagte oppgaver.

I følge våre informanter, har de endringene som nylig er foretatt ved styringen i ett tildelingsbrev, og finansieringen i ett budsjettkapittel, betydd relativt lite for å avhjelpe problemene i embetene med hensyn til forholdet mellom pålagte oppgaver og tilgjengelige ressurser. Skal denne reformen fungere etter hensikten, må tendensen til øremerking av midler motvirkes, og departementenes styringspraksis harmoniseres i større grad. Det fordrer at Arbeids- og administrasjonsdepartementet legger større tyngde i samordningen av departementenes styringssignaler i forhold til embetene.

Prioriteringen av klagesaksbehandlingen på de områdene som fokuseres i dette prosjektet, og andre oppgaver knyttet til Fylkesmannes funksjon som retts-sikkerhetsinstans, varierer mellom embetene. Når det i utgangspunktet, etter embetenes vurdering, ikke er samsvar mellom pålagte oppgaver og tilgjengelige ressurser, ligger det an til at det brukes mye tid og oppmerksomhet på interne budsjettprosesser.

Kravet om tre måneders saksbehandlingstid for byggesaksklager og sosialklager er fastsatt av departementene. I embeter hvor det settes av tilstrekkelig med ressurser for å innfri kravene når det gjelder behandling av klagesaker, vil det kunne gå på bekostning av andre oppgaver som departementene prioriterer og/eller lovbestemte krav. Når embetene ikke holder disse fristene, eller ikke imøtekommer andre slike ufravikelige krav, blir *departementenes styringsansvar* utfordret. Fordi styringsansvaret og virkemidlene for oppfølging av fylkesmannsembetene er fordelt mellom et stort antall departementer, er det vanskeligere enn for de fleste andre etater å gjennomføre korrigerende tiltak.

En strategi som flere embeter har benyttet seg av, er å komme med formelle henvendelser til overordnet myndighet der de gjør oppmerksom på at de på grunn av manglende ressurser, ikke vil kunne oppnå forventede resultater på alle områder. I en del tilfeller er det lovbestemte oppgaver som ikke utføres i henhold til kravene. Vi har sett flere eksempler på at embeter i sine årsrapporter bekjentgjør at det foretas prioriteringer som ligger utenfor embetsledelsens mandat. Både når det gjelder tilsyn med barneverninstitusjoner og tilsyn med institusjoner etter sosialtjenesteloven, er de ansvarlige departementene opp-

¹⁵ Jf. Budsjettgjennomgangen av 1995, rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av det daværende Administrasjonsdepartementet, gjennomgangen av Fylkesmennenes oppgaveportefølje som ledd i Omstillingsprogrammet (1998–2000) og Statskonsults gjennomgang av fylkesmannsembetenes finansieringsordning – Rapport 2000:10 Fag, fleksibilitet og helhet, en gjennomgang av finansieringsordningen for fylkesmannsembetene.

merksomme på at en rekke embeter har hatt liten grad av måloppnåelse de senere årene¹⁶.

De avdelingene/seksjonene som har ansvaret for klagesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven, vil i de fleste tilfeller være svært sårbare for innsparingstiltak som innebærer at bemanningen blir redusert. Tilstrekkelig tilgang til kompetente saksbehandlerressurser er helt avgjørende for god måloppnåelse. Det er klare grenser for hvor store effektiviseringsgevinster som kan hentes ut på grunnlag av intern omorganisering, rutineforbedringer og lignende.

Våre informanter er også opptatt av at oppgaveporteføljen i fylkesmanns-embetene har endret seg over tid. Omfanget av mer forvaltningsrettede oppgaver har økt. Det stiller krav til embetenes rekrutteringspolicy og opplæringstiltak for å sikre at kompetansen er tilpasset oppgavene.

5.1.2 Saksmengde og arbeidsbelastning

Konsekvensene av reelle budsjettreduksjoner har frem til i dag vært størst på byggesaksområdet. I Aust-Agder oppgis det at en reduksjon av bemanningen med en halv juriststilling i 2000/2001, ga seg utslag i at saksbehandlingstiden for klagesaker etter plan- og bygningsloven økte fra i underkant av tre måneder til mellom tre og fire måneder. En viktig grunn til at embetet i Hordaland har hatt kort saksbehandlingstid over flere år, er at personalressursene på byggesaksområdet ikke er blitt berørt av budsjettinnstramningene i embetet i den aktuelle perioden.

På sosialområdet har de respektive avdelingene/enhetene hatt større handlingsrom på grunn av bevilgninger fra henholdsvis Sosialdepartementet og Helsedepartementet. Fordi det ikke anses nødvendig å ha juridisk kompetanse for å behandle sakene i første hånd, er det her mulig å utnytte de medarbeiderne som er tilgjengelig mer fleksibelt. I forbindelse med reduksjonene i de øremerkede midlene til prosjekter og handlingsplaner, er det fare for at flere embeter får større problemer med å behandle klagesakene innenfor normerte frister. Situasjonen vil særlig kunne bli kritisk for embeter hvor antallet klagesaker øker samtidig med at midlene til engasjementer reduseres. Oslo og Akershus, Hordaland og Troms er blant de embetene som har stått overfor slike utfordringer i 2001/2002. Troms oppgir at den sterke økningen i sosialklagesaker i 2001 gjorde det nødvendig å foreta en omprioritering av ressursene i justis- og sosialavdelingen.

Hvordan nedgang i embetenes disponible ressurser slår ut, avhenger av hvilken utgangsposisjon de har hatt. Som redegjort for foran, er det lite samsvar mellom personalressursene i embetene og befolkningsunderlaget. Spesielt embetet i Oslo og Akershus, og de enkeltfylkene som har størst befolkning, har en for-

¹⁶ Jf. vår omtale av årsrapportene for Fylkesmannen i Troms og Hordaland (2001) i et senere avsnitt i dette kapitlet. I rapporten fra Troms har Fylkesmannen uttalt følgende: "Fylkesmannen er av den oppfatning at dagens forskriftsbaserte krav til antall tilsynsbesøk ved barneverninstitusjonene er for ressurskrevende å oppfylle, og gir liten mulighet for embetene til å styre ressursene slik at de gir størst mulig rettsikkerhetsmessig utbytte (s. 5).

holdsvis lav bemanning. Heller ikke antallet saker, eller antatt arbeidsbelastning på de saksområdene vi her fokuserer på, er utslagsgivende for ressursfordelingen mellom embetene. Utfordringene som embetene står overfor når det gjelder å skaffe rom for å drive forsvarlig klagesaksbehandling etter plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven, er derfor svært forskjellig.

Tabell 7: Antall klagesaker pr. 1 000 innbyggere, fordelt på de to saksområdene

| Embete | Sosial | Bygg |
|---------------------|---------------|-------------|
| Aust-Agder | 1,06 | 1,57 |
| Buskerud | 1,22 | 0,63 |
| Finnmark | 1,81 | 0,41 |
| Hedmark | 0,99 | 0,35 |
| Hordaland | 1,44 | 0,83 |
| Møre og Romsdal | 1,21 | 0,53 |
| Nordland | 1,47 | 0,66 |
| Nord-Trøndelag | 1,43 | 0,24 |
| Oppland | 1,19 | 0,65 |
| Oslo og Akershus | 1,41 | 0,47 |
| Rogaland | 1,44 | 0,88 |
| Sogn og Fjordane | 0,94 | 0,67 |
| Sør-Trøndelag | 1,41 | 0,63 |
| Telemark | 1,45 | 0,82 |
| Troms | 2,34 | 0,71 |
| Vest-Agder | 1,56 | 1,66 |
| Vestfold | 1,39 | 1,22 |
| Østfold | 1,67 | 0,55 |
| Gjennomsnitt | 1,41 | 0,75 |

Årsakene til de store forskjellene i omfang av **klagesaker etter plan- og bygningsloven** er sammensatte. En grunn til ulikt klagesaksomfang og arbeidsbelastning mellom embetene, er at noen fylker har arealer som det knytter seg sterke interessenmotsetninger til. Det gjelder blant annet strandsonen i Agderfylkene og Vestfold. Disse tre embetene har ikke bare størst saksmengde i forhold til befolkningsgrunnlaget, men også et stort innslag av kompliserte saker der mange ”sterke parter”¹⁷ er involvert. Tilsvarende byggepress og arealbrukskonflikter synes ikke å foreligge for eksempel i Troms.

Relativt mange klagesaker gjelder avslag på dispensasjoner fra arealplaner, og status for planarbeidet i fylket og utforming av arealplanene er følgelig et forhold som kan ha betydning. Blant annet i Hordaland, medfører plansakene stort arbeidspress, og svak og lite oppdatert kommuneplanstatus har lenge vært et problem. Embetet har forsøkt å ta fatt i dette ved å gjøre arealforvaltning til et satsingsområde. Også Troms har betydelige problemer i plansammenheng. Det fremgår av årsrapporten for 2001 at Fylkesmannen i Troms savner mer konkrete virkemidler for å få kommunene til å utarbeide og oppdatere planene etter plan- og bygningsloven.

¹⁷ Blant annet kommer dette til uttrykk ved at den ene, eller flere parter, benytter seg av advokatbistand.

Omfanget av sosialklager er gjennomgående større enn byggesaksklager. **Sosialklagesakene** er imidlertid enklere og mindre tidkrevende¹⁸. Også på dette området antas det at årsakene til de store forskjellene i antallet klagesaker fra det ene fylket til det andre, er sammensatte. Kompetansen til de ansatte i kommunene og kvaliteten på kommunenes saksbehandling er faktorer som påvirker klagehyppigheten og arbeidsbelastningen for embetene. Det reiser spørsmål om hvor langt embetene skal gå i å engasjere seg i systematisk opplæring av kommunens medarbeidere. Erfaringer blant annet fra Hordaland, tilsier at det kreves betydelig innsats over flere år for å oppnå påviselige, positive resultater. I dag er det spesielt på tjenesteområdet at saksbehandlingskompetansen i kommunene er svak. I alle de tre embetene mener ledelsen at med de begrensede ressursene som er stilt til disposisjon for Fylkesmannen, må *kommunene* ta sin del av ansvaret. I Aust-Agder får kommunene uttrykkelig beskjed om at de ikke kan belage seg på at Fylkesmannen er en opplæringsinstans.

I noen embeter/enheter overholdes saksbehandlingsfristene selv om ressurs-situasjonen ser ut til å være vanskelig. Andre har lav måloppnåelse, selv om de ser ut til å ha en god ressursituasjon sammenlignet med andre embeter. At noen embeter oppnår dårlige resultater, behøver ikke bare være et uttrykk for at ressursfordelingen er skjev. Selv om prosjektet ikke har påvist noen klar sammenheng mellom embetenes ressursituasjon og saksbehandlingstid, kan det ikke være noen tvil om at god balanse mellom ressurser og oppgaver i et embete er en viktig forutsetning for kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen.

Tilgang til større ressurser i et embete er imidlertid ingen tilstrekkelig betingelse for å nå målet om kort saksbehandlingstid. Manglende måloppnåelse kan likevel fungere som et pressmiddel vis a vis overordnet myndighet. I etterkant av Stortingets behandling av Riksrevisjonens rapport, der det ble satt fokus på at departementene er ansvarlige for embetenes resultater, ble de embetene som hadde størst problemer med å overholde saksbehandlingsfristene ”belønnet” med ekstra ressurser (jf. Arbeids- og administrasjonsdepartementets fordeling av *deler* av tilleggsbevilgningen fra Stortinget til rettssikkerhetsarbeid i 2002 etter ”subjektive kriterier”). Ikke bare overordnet myndighet, men også embetsledelsen stilles overfor vanskelige valg når det settes fokus på svak måloppnåelse i én av avdelingene/enhetene. En avdeling/enhet som har problemer med store restanser og lang saksbehandlingstid, kan benytte denne situasjonen instrumentelt med sikte på å få beholde/øke sin andel av embetets ressurser.

5.2 Fylkesmannens mål og prioriteringer

Tradisjonelt har Fylkesmannen hatt en mer selvstendig stilling enn den øverste ledelsen ved regionalkontorene i andre statlige etater. Selv om det i den senere tiden legges større vekt på at Fylkesmannen/embetsledelsen skal tilpasse seg de normene og retningslinjene som overordnet myndighet har utformet for pro-

¹⁸ Riksrevisjonens undersøkelse av embetenes produktivitet når det gjelder klagesaksbehandlingen gir også en indikasjon på forskjellen i tidsbruk per sak på de to områdene. Det fremgår her at de fylkesmannsembetene som hadde høyest produktivitet på byggesaksområdet, behandlet 10–14 klagesaker per månedsverk. På sosialområdet behandlet de embetene som hadde høyest produktivitet fra 16–20 klagesaker per månedsverk.

fesjonell virksomhetsledelse i forvaltningen generelt, er det fortsatt betydelig rom for å sette sitt personlige preg på denne lederrollen og måten virksomheten profileres i fylket. I et brev til Fylkesmennene 2. juli 2002 om Riksrevisjonens rapport om klagesaksbehandlingen og Stortingets behandling av denne, redegjorde Arbeids- og administrasjonsdepartementet for ulike oppfølgingstiltak for å korte ned saksbehandlingstiden i fylkesmannsembetene og for å stimulere til økt rettslikhet ved behandlingen av sakene i embetene. Det ble her understreket at oppfølgingen er et ansvar for ”Fylkesmannen personlig”.

5.2.1 Embetsledelsens dagsorden

Både i Aust-Agder, Hordaland og Troms har Fylkesmannen personlig stilt de aktuelle oppgavene i fokus. Embetene har institusjonalisert forskjellige tiltak/rutiner som sikrer at klagesaksbehandlingen regelmessig blir fulgt opp av embetsledelsen. God forankring i embetsledelsen har her hatt betydning for å få medarbeidere på alle nivåer og områder i organisasjonen til å forplikte seg til oppnå gode resultater.

Våre informanter understreker at det ikke er noen selvfølge at fylkesmannens rettssikkerhetsfunksjon, herunder saksbehandlingstid og kvalitet i saksbehandlingen, har en sentral plass på Fylkesmannens/embetsledelsens dagsorden. På ledermøtene er det administrative saker, saker som gjelder samordning av statlig politikk og kontakt med kommunene, som vies størst oppmerksomhet. Det brukes også mye tid og oppmerksomhet både fra ledere, administrasjon og saksbehandlere til å planlegge og gjennomføre reformer – endringer i oppgaveportefølje og interne omorganiseringer/administrative tilpasninger.

Den høye omstillingstakten i forvaltningen berører fylkesmannsembetene mer enn de fleste andre etater på grunn av deres brede kontaktflate både til departementer, direktorater og kommunesektoren. Det kan derfor være en fare for at omstillingskravene går på bekostning av tid og oppmerksomhet til å ivareta embetenes kjerneoppgaver, spesielt de tradisjonelle lovforvaltningsoppgavene.

Dersom rettssikkerhet, saksbehandlingstid og kvalitet i saksbehandlingen ikke vies nok oppmerksomhet, vil det være fare for at ledelsesnivået har for lite fokus og er for fjern i forhold til de betydelige rettssikkerhetsoppgavene som embetene har. Dette gjelder blant annet oppgaver innenfor klagebehandling, saksbehandling i første instans, lovpålagt tilsyn, men også veiledning innenfor en rekke lovområder. Det er viktig at embetsledelsen opparbeider kompetanse til å gjøre noe når det oppstår restanseproblemer og tar stilling til hva som kreves av ressurser og tiltak både på kort og på lengre sikt.

De tre embetene som har deltatt i prosjektet har satt konkrete frister for sin behandling av klagesaker etter plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven samt på en rekke andre saksområder. Fristene er nedfelt i virksomhetsplanen og/eller i deres serviceerklæringer. Våre informanter i Hordaland understreker at det har hatt stor betydning at embetet har utarbeidet serviceerklæringer med forpliktende mål for saksbehandlingstid på de forskjellige oppgaveområdene. Dette har hatt en disiplinerende virkning innad, og gjort det nødvendig at både

Fylkesmannen, avdelingsdirektører og seksjonssjefer kontinuerlig holder seg orientert om graden av måloppnåelse¹⁹.

5.2.2 Begrunnelser

De fristene som er fastsatt i virksomhetsplanen i de tre embetene, er ikke bare et uttrykk for at man har tatt kravene fra overordnet myndighet til etterretning. Kort saksbehandlingstid fremstår også som *virksomhetens egne mål*, som ledelsen og de ansatte ved embetene ser det som ønskelig å realisere.

Embetene begrunner målene om kort saksbehandlingstid ut fra hensynet til borgerne, forholdet til kommunene, intern effektivitet og arbeidsmiljøet i de avdelingene/enhetene som har ansvaret for utførelsen av oppgavene. Våre informanter viser til at det ikke kreves mer ressurser, men tvert i mot er ressursbesparende for embetet å legge forholdene til rette for at sakene får ”kort liggetid”. For saksbehandlerne er det også klart mer motiverende når de kan ta fatt på en sak i rimelig tid etter at den er kommet inn, sammenlignet med å forholde seg til saker som har ligget lenge ”på vent”, og som kanskje inneholder lite oppdaterte saksopplysninger. Dertil kommer at kort saksbehandlingstid i saker hvor Fylkesmannen overprøver kommunale vedtak, har betydning for embetets autoritet og legitimitet i kommunene. Sist, men ikke minst, blir målet om kort saksbehandlingstid begrunnet ut fra hensyn til borgernes rettsikkerhet.

Avdelingslederen i sosial- og familieavdelingen i Hordaland uttrykker seg som følger om relasjonen til borgerne, og til kommunene:

”Ved vårt embete har vi gjennom verksemdplanen, fagmøte med vidare, satt fokus på at innan tenesteområda som omfattar sosialtenesta, barnevernet og familiesakene, er kort saksbehandlingstid ofte like viktig for rettsvernet for tenesteb brukarane som kvalitativ god saksbehandling. Vi meiner å ha lukkast med å innarbeide og vedlikehalde ei haldning hos saksbehandlarane om at saksbehandlingstida skal vera kort og kvaliteten på våre vedtak skal vera god nok .

Ein viktig gevinst av kort saksbehandlingstid hos Fylkesmannen er at vi ikkje lenger ”sit i glashus”; noko som betyr at vi med litt meir frimot kan påtale lang saksbehandlingstid i dei kommunar som har det.”

5.2.3 Konkrete prioriteringer

Alle embetene må foreta prioriteringer av oppgaver og mål knyttet til Fylkesmannens rettssikkerhetsfunksjon vis a vis andre funksjoner og oppgaver. Ved ubalanse mellom ressurser og arbeidsoppgaver, innebærer prioritering at *ja* til noe betyr *nei*, eller utsettelse, av noe annet. I de avdelingene/enhetene som har ansvaret for oppgavene med klagesaksbehandling etter plan- og bygnings-

¹⁹ Også før det ble utarbeidet en serviceerklæring, benyttet embetet i Hordaland en strategi som gikk ut på å forplikte seg offentlig til å arbeide systematisk med å holde korte saksbehandlingstider. I en situasjon hvor embetet hadde klart å oppnå reduserte saksbehandlingstider på flere områder, ble det sendt ut pressemelding som resulterte i en del mediedekning. Denne ”offentliggjøringen” la et ekstra press på ledelsen og de involverte medarbeiderne til å opprettholde kort saksbehandlingstid.

loven og sosialtjenesteloven, blir det kontinuerlig foretatt prioriteringer mellom ulike rettssikkerhetsoppgaver. Ledelsen må for eksempel ta stilling til om ressursene til tilsyn, eller veiledning og opplæring av kommunene på et bestemt lovområde, skal reduseres for å unngå restanser og overskridelse av de fristene som er fastsatt for behandling av klagesaker.

Et felles trekk ved embetene i Aust-Agder, Hordaland og Troms er at embetsledelsen har prioritert klagesaksbehandling etter plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven *foran kommunerettede opplæringstiltak*. Det legges vekt på at den lovbestemte plikten til å svare på konkrete spørsmål fra kommunene, selvfølgelig blir imøtekommet. Begrensningene gjelder i første rekke kurs og opplæringstiltak i regi av embetet, men også annen utadrettet virksomhet som ikke er eksplisitt pålagt fra departementene.

I årsmeldingen for 2001 for embetet i Hordaland sies det slik:

”Satsingen på systematisk veiledning og informasjon til kommunene varierer en god del fra avdeling til avdeling. Dette skyldes flere faktorer, blant annet at det tidvis har vært ansett som nødvendig å nedprioritere slike tiltak for at embetet skal kunne opprettholde kort saksbehandlingstid”.

Avdelingslederen for kommunalavdelingen i Aust-Agder uttaler seg som følger:

”Utadrettet virksomhet i form av fagkurs/konferanser for kommunene og næringslivet som embetet selv har ansvaret for, og hvor man stiller med egne foredragsholdere, er svært ressurskrevende og fører til forlengelse av saksbehandlingstiden på klagesaker etter plan- og bygningsloven med flere uker. Med de sterkt begrensede ressurser embetet har til rådighet, blir det ikke anledning til å avholde slike kurs oftere enn annet hvert år, dersom saksbehandlingstiden på klagesakene skal holdes nede.”

For øvrig ser vi at de tre embetene prioriterer ulike rettssikkerhetsoppgaver noe forskjellig. I Aust-Agder legges det stor vekt på å imøtekomme kravene på *alle* de områdene hvor det i regelverket eller fra departementene er fastsatt klare resultatmål. I Aust-Agder er tilsynet med barneverninstitusjoner spesielt prioritert og hadde 96 prosent måloppnåelse i 2001, men også klagesaker etter sosialtjenesteloven og etter plan- og bygningsloven gis klar prioritet.

I årsrapporten for 2001 fra embetet i Troms, går det frem at man dette året, som tidligere år, har hatt sterk fokus på å ha kort saksbehandlingstid og god kvalitet på avgjørelser i enkeltsaker. I tillegg er tilsynsarbeid et prioritert område, med vekt på tilsyn med barneverninstitusjoner. Det ble gjennomført flere tilsynsbesøk i 2001 enn i 2000, hvilket betydde en oppfylleelsesprosent på 84 prosent i forhold til forskriftens krav. I rapporten blir det i denne forbindelsen gjort oppmerksom på at med de reiseavstandene som er i Troms fylke, er det svært ressurskrevende å utføre det antallet tilsyn med barneverninstitusjoner av det omfanget som forskriften legger opp til, i tillegg til omfattende reiseaktivitet i forbindelse med tilsyn etter andre lovverk, herunder sosialtjenesteloven. Verken i 2000 eller 2001 oppnådde embetet målene for antall tilsyn i forhold til forskrift til sosialtjenesteloven.

Også i Hordaland gis klagesakene på begge de aktuelle områdene høy prioritet og behandles innen normert tid. Sosial- og familieavdelingen har i flere år prioritert saksbehandling av klagesaker, og andre publikumsrettede saker, *foran alle andre oppgaver* i avdelingen. Det betyr at oppgaver med lavere prioritet må vike, dersom fremdriften i saksbehandlingen blir truet. Tilsyn med institusjoner etter forskrifter til lov om barneverntjenester og lov om sosiale tjenester er her prioritert som hovedoppgave nummer to. Gjeldende kvantitetskrav har her aldri blitt helt oppfylt. Resultatet har ligget nærmere 50 prosent enn 100 prosent.

Avdelingslederen kommenterer dette slik:

”Skulle vi ha prioritert dei aukande tilsynsoppgåvene høgare, ville vi ha mist kontrollen med saksbehandlinga.”

5.3 Ledelse og arbeidsorganisering

I kapittel 3 og 4 har vi skissert noen organisatoriske hovedmodeller som blir benyttet i fylkesmannsembetene. Ulikheter i organisatoriske hovedmodeller reflekterer både strukturelle bakgrunnsforhold og embetsspesifikke valg og prioriteringer. Sentrale strukturelle bakgrunnsforhold omfatter her både embetsstørrelse, ressurser og arbeidsbelastning på de relevante saksområdene. Dette er forhold som embetene selv i liten grad har styring over.

Vi vil nå fokusere på det embetene selv har mulighet for å styre. Sentrale organisasjonsvariabler i den sammenhengen:

- Kriterier for inndeling og størrelsen på enhetene
- Medarbeidernes kompetanseprofil
- Samordningsmekanismer på tvers

Dette vil også ha betydning for utforming av lederroller, mer spesifikke trekk ved arbeidsorganiseringen og utfordringer som er knyttet til rekruttering og opplæring av medarbeidere. Med utgangspunkt i disse organisasjonsvariablene vil vi se nærmere på forholdene i de tre embetene.

5.3.1 Strategier for overordnet styring og samordning

Gitt at Fylkesmannen vil vektlegge rettssikkerhet/saksbehandlingstid, må det utformes styringslinjer og rutiner som er tilpasset embetets utgangsposisjon og ambisjonsnivå på dette området. Hvor ofte, og i hvilken form ledelsen overvåker situasjonen og tar ansvaret for at fristene overholdes, varierer fra embete til embete. Forskjellige strategier for overordnet styring og kontroll kan i noen grad forstås på bakgrunn av trekk ved organisasjonsstrukturen.

Fylkesmannens ansvarsområder er de samme i alle embetene. Antallet avdelinger/enheter i en virksomhet og enhetenes størrelse, har likevel betydning for utfordringer som er knyttet til overordnet styring og samordning på tvers. I

komplekse organisasjoner der et relativt stort antall mellomledere rapporterer direkte til den øverste ledelsen, vil virksomhetsplaner, budsjett- og regnskaps-systemer og lignende, være viktige verktøy for å sikre god overordnet styring og balansert måloppnåelse. I Aust-Agder, har embetsledelsen et større kontrollspenn enn ved de to andre embedtene. Våre informanter bekrefter at formelle planleggings- og kontrollsystemer blir aktivt brukt av embetsledelsen ved dette embedtet.

Én grunn til at virksomhetsplaner, budsjetter og andre formelle planleggings- og kontrollsystemer spiller en sentral rolle i *alle embedtner*, er at Fylkesmannen må oppfylle omfattende rapporteringskrav fra de forskjellige oppdrags-departementene. Det er imidlertid store forskjeller mellom embedtene når det gjelder bruken av formelle systemer og rutiner for intern rapportering. Behovet for, og bruken av, formelle planleggings- og kontrollsystemer på avdelings-/seksjonsnivå vil både avhenge av enhetenes størrelse og hvor variert oppgaveportefølje de aktuelle enhetene har.

Formelle planleggings- og styringssystemer er ikke et tilstrekkelig virkemiddel for å få sikre god, overordnet og helhetlig styring av komplekse virksomheter. Atferden til de konkrete personene som utgjør ledelsen, har stor betydning for hvordan organisasjonen fungerer. I Aust-Agder legges det stor vekt på direkte kommunikasjon og samarbeid mellom avdelingslederne. Et godt samarbeids-klima bidrar til å sikre effektiv utnyttelse av ressursene og god måloppnåelse i organisasjonen som helhet, og har særlig stor betydning for å redusere sårbarheten til de små avdelingene. Mellomledernes vilje til å dele ressurser og gi hverandre råd og bistand ved behov, reduserer ulempene som ellers kunne følge av en så vidt ”finmasket” avdelingsstruktur. Ved dette embedtet, hvor flere avdelinger er små og ikke seksjonerte, blir det liten avstand mellom den øverste ledelsen og medarbeiderne. Vårt inntrykk er at mulighetene for direkte kommunikasjon her blir benyttet som et supplerende styringsvirkemiddel for å sikre at embetsledelsens policy blir fulgt opp på alle nivåer og områder i organisasjonen. Den ”flate” organisasjonsstrukturen gir også gode muligheter for at mellomlederne og medarbeiderne raskt kan få avklart prinsipielle og kontroversielle saker.

Avdelingsstrukturen ved embedtet i Hordaland tilsvarer i grove trekk den som er valgt i Aust-Agder. Det er her færre og større avdelinger enn i Aust-Agder, men til gjengjeld er det gjennomgående flere ledernivåer. Troms har bare tre avdelinger, og den samorganiserte justis- og sosialavdelingen er ikke seksjonert. Ledelsesoppgavene som er knyttet til intern ressursfordeling og koordinering av virksomheten internt i disse avdelingene, vil være mer krevende enn i mindre enheter, og det kan tale for at avdelingslederne gjør mer aktiv bruk av formelle planleggings- og kontrollsystemer.

Sosial- og familieavdelingen i Hordaland er delt inn i én sosialseksjon og én familie-seksjon, og det formelle lederansvaret er fordelt på tre personer. I justis- og byggesaksavdelingen har avdelingslederen alt lederansvaret. Begge de aktuelle avdelingene er så store, at de fremstår som relativt ”selvstendige” deler av organisasjonen. Selv om behandling av enkeltsaker er en sentral oppgave i begge avdelingene, har de liten befatning med hverandre. Vi merker oss at

spesielt i sosial- og familieavdelingen, benyttes virksomhetsplanen som et viktig styringsverktøy. Samtidig understrekes det at gode samarbeidsrelasjoner mellom avdelingslederen og de to seksjonslederne, og et klima som fremmer samarbeid mellom medarbeiderne i de to enhetene, er et viktig suksesskriterium.

Ledergruppen ved embetet i Troms er fåtallig, og det gjør det enklere for embetsledelsen å treffe beslutninger som innebærer klare prioriteringer mellom sektorer og oppgavetyper. Måten virksomhetsplanen og årsrapporten ved dette embetet er utformet, tyder på at ledelsen utnytter fordelene som er knyttet til disse trekkene ved organisasjonsstrukturen. Erfaringer fra Troms er at avdelingslederne er tilbakeholdne med å bringe opp saker til embetsledelsen/ledermøtet. Vi ser altså at i store avdelinger vil mange saker bli behandlet avdelingsinternt, som i andre embeter blir temaer for embetsledelsen.

”Samorganisering” av oppgaver og funksjoner som ved mange andre embeter er fordelt mellom to eller flere avdelinger, innebærer at avdelingslederen får ansvaret for en bred oppgaveportefølje og et stort kontrollspenn. Justis- og sosialavdelingen i Troms rapporterer til åtte departementer og disponerer ca. 18 årsverk. En fordel ved å etablere en slik avdeling, er at avdelingslederen får et helhetlig ansvar for måloppnåelse på en rekke forskjellige områder og kan foreta prioriteringer innenfor de rammene og retningslinjene som er gitt fra overordnet myndighet og fra embetsledelsen. Felles ledelse av en så bred oppgaveportefølje, kan være et virkemiddel for å unngå at embetet ”overoppfyller” målene på ett område, samtidig som man ikke makter å oppfylle de kravene som regelverket/departementene har foreskrevet på andre områder.

Justis- og sosialavdelingen i Troms har utviklet interne systemer for tidsregistrering og løpende kontroll med saksbehandling. Det blir regelmessig sendt ut rapporter som gjennomgås og følges opp på faggruppemøter og avdelingsmøter. Referatene fra disse møtene sendes i kopi til embetsledelsen, slik at den til enhver tid er oppdatert om situasjonen. I klagesaker er fagsjefene ikke delegert myndighet til å treffe vedtak som innebærer opphevelse eller omgjøring av kommunens vedtak. Fylkesmannen selv skal underskrive slike saker, og gjennom dette får han også bedre kunnskap om arbeidsområdet. Denne ordningen, sammenholdt med kopi av de nevnte referatene, gjør at embetsledelsen regelmessig beskjeftiger seg med klagesaksvedtak og får regelmessig informasjon om tilstanden på klagesaksområdene. I tillegg tas restansesituasjonen for alle avdelingene opp i ledermøtet én gang i kvartalet. Gjennom ordningen med at opphevings- og omgjøringsvedtak skal underskrives av avdelingsdirektøren og Fylkesmannen, ligger det også en ekstra kvalitetssikring som oppleves som svært viktig.

I alle embetene vil måten avdelingslederne/seksjonslederne tilrettelegger arbeidet og innarbeider gode rutiner, samt sørger for oppfølging og kontroll av medarbeiderne i det daglige, ha stor betydning for de resultatene som oppnås. Der hvor oppfølgingsansvaret bare omfatter et fåtall saksbehandlere, vil det være mulig å utøve effektiv arbeidsledelse og holde god nok oversikt over den løpende saksproduksjonen uten å benytte seg av IT-baserte registrerings- og oppfølgingssystemer. Avdelingslederne i Aust-Agder er skeptiske til innføring

av det registreringsverktøyet som benyttes i Troms, fordi de mener at det vil fordre merarbeid både for lederne og saksbehandlerne, uten at det vil gi noen merverdi i form av bedre oversikt og kontroll med oppgaveløsningen. Avdelingslederen for justis- og byggesaksavdelingen i Hordaland, som leder en betydelig større avdeling, er av samme mening. Ved denne avdelingen er det innført rutiner som fordrer at saksbehandlerne holder oversikt over saksflyt og restanser og orienterer avdelingslederen med jevne mellomrom. Erfaringene med de interne systemene for tidsregistrering og løpende kontroll med saksbehandlingen i Troms, tilsier at dette krever lite merarbeid fra avdelingslederen og saksbehandlerne, og at det har vært et nyttig hjelpemiddel for å få alle medarbeiderne til å ta ansvar for saksoppfølgingen.

5.3.2 Betydningen av faglig ledelse

I de avdelingene som har ansvaret for behandling av klagesaker etter plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven, stilles det store krav til den faglige ledelsen. Lederansvaret omfatter blant annet kvalitetssikring av hvert enkelt vedtak, og det er klare begrensninger for hvor mange medarbeidere/saker en mellomleder vil kunne følge opp på en forsvarlig måte. Dette kan være et grunn til at større avdelinger som oftest bli inndelt i seksjoner eller arbeidsgrupper.

I Aust-Agder, der ansvaret for behandling av klagesaker etter plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven er lagt til to små avdelinger, vil effektiviteten og kvaliteten i saksbehandlingen for en stor del avhenge av *avdelingsledernes kompetanse og kapasitet*. Der hvor avdelingslederne har stor faglig tyngde og engasjerer seg aktivt i saksbehandlingen, som i Aust-Agder, vil man kunne høste fordeler av å ha små fagavdelinger. Avdelingslederne påtar seg her en del av de samme oppgavene som de andre medarbeiderne i avdelingen. I sosialavdelingen har avdelingslederen blant annet vært koordinator for én av handlingsplanene på sosialområdet. Høy saksbehandlerkapasitet i kommunalavdelingen, sett i forhold til personalressursene, forklares for en stor del med avdelingslederens innsats. Omfanget av klagesaker etter plan- og bygningsloven medfører stor arbeidsbelastning for avdelingslederen/stedfortrederen. Likevel bruker avdelingslederen ved behov opp til halve arbeidstiden til saksbehandling i første hånd.

I sosial- og familieavdelingen i Hordaland er det *seksjonslederne* som har hovedansvaret for faglig ledelse og løpende oppfølging av det arbeidet som medarbeiderne utfører. Seksjonslederen i den enheten som har ansvaret for behandling av klagesaker etter sosialtjenesteloven, er en høyt kvalifisert fagperson – jurist med bred yrkeserfaring. Det legges stor vekt på at sakene ikke bare skal behandles raskt, men også faglig forsvarlig. Fordi verken avdelingslederen eller den andre seksjonslederen er jurister, kan det være fare for at den faglige veiledningen og oppfølgingen av saksbehandlerne og kvalitetssikringen av hver enkelt sak, ikke blir like god ved seksjonslederens fravær.

I justis- og byggesaksavdelingen er det forholdsvis mange medarbeidere som rapporterer direkte til avdelingslederen. I en så stor fagavdeling vil ikke avdelingslederen ha kapasitet til å drive saksbehandling i første instans. *Delegering*

av myndighet til erfarne saksbehandlere er her en nærliggende strategi for å unngå at lederen treffer beslutninger på grunnlag av sviktende informasjon, eller at sakene hoper seg opp på lederens bord. Stabil bemanning med et betydelig innslag av høyt kvalifiserte og erfarne saksbehandlere vil være avgjørende for å sikre kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen. Erfaringene fra Hordaland tilsier at det også her har stor betydning at avdelingslederen har faglig tyngde og utøver et autoritativt faglig lederskap. For at avdelingslederen/stedfortrederen skal ha tilstrekkelig kapasitet til å utøve faglig ledelse, er de helt avhengige av at embetet har gode administrative støttefunksjoner.

Lederen for justis- og sosialavdelingen i Troms har mange utadrettede funksjoner og har ansvaret for koordinering av alle faggruppene og arbeidsgruppene. Gode administrative funksjoner som avlaster avdelingsledelsen, er også her viktig. Avdelingslederen har også stor nytte av avdelingsvise virksomhetsplaner og styringsverktøy som gir løpende oversikt over ressursbruk og resultater på de forskjellige områdene. Avdelingen er inndelt i tre faggrupper, og faglig oppfølging gis både av fagsjefene, de øvrige medarbeiderne og avdelingslederen. Personalansvaret er imidlertid *ikke* delegert til fagsjefene. I og med at alle medarbeiderne må forholde seg til samme leder, legges forholdene til rette for at de vil ta del i ansvaret for helheten. En slik organisering stiller imidlertid store krav til avdelingslederens evne til å håndtere personalansvaret både for fagsjefene og øvrige medarbeidere i avdelingen. De opplysningene vi har om justis- og sosialavdelingen, tyder på at de har lyktes med å utvikle gode samarbeidsforhold og et godt arbeidsmiljø.

I følge våre informanter, er det flere forhold som har betydning for at medarbeiderne i en slik avdeling skal oppleve trygghet og forutsigbarhet i arbeidssituasjonen, og for at arbeidsoppgavene skal kunne løses tilfredsstillende. *Fagsjefene spiller her en nøkkelrolle*. Satsing på opplæringsvirksomhet er også viktig. Medarbeidernes breddekompetanse opparbeides systematisk over tid. Det er også etablert rutiner for kvalitetssikring av den enkelte klagesaken, herunder spesielle prosedyrer for omgjørings- og opphevingssakene.

5.4 Kompetanseprofil og rekruttering

De tre embetene skiller seg også fra hverandre når det gjelder måten saksbehandlernes ansvar og oppgaver er avgrenset. I Aust-Agder er saksbehandlararbeidet spesialisert i relativt høy grad, i Hordaland noe mindre, og i Troms i enda mindre grad. Felles for alle tre embetene, er at det bare er jurister som arbeider med klagesaksbehandling etter plan- og bygningsloven, mens det på sosialområdet både er jurister og medarbeidere med annen fagbakgrunn. Graden og formen for spesialisering på saksbehandlernivået, har betydning for effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen.

Både i Aust-Agder og Hordaland satses det på relativt stor grad av *oppgavespesialisering* både på sosialområdet og byggesaksområdet, mens det i Troms forventes at saksbehandlerne utvikler tilstrekkelig breddekompetanse til å delta i tverrfaglige arbeidsgrupper. Ansvaret for behandling av klagesaker etter plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven, er imidlertid lagt til en faggruppe som

ledes av en jurist og for øvrig har et stort innslag av medarbeidere med solid forvaltningskompetanse/juridisk embetseksamen. Forskjellene kan ha sammenheng med embetenes størrelse og avdelingsinndeling, men følger ikke nødvendig av disse organisasjonsvariablene. Når embetene treffer valg om hvordan den enkelte medarbeiders oppgaver skal avgrenses eller utvides, i dybde og/eller bredde, legger det føringer for faglig ledelse, opplæring og samarbeidsforhold innad og på tvers av avdelinger/seksjoner.

Medarbeidernes kompetanseprofil reflekterer blant annet forskjeller i arbeidsmarkedet på de ulike stedene og ulik rekrutteringspolicy i embetene. Våre informanter sier det slik: *”Noen embeter driver med opplæring, andre kan høste fruktene av at andre gjør det”*.

Både i Hordaland og Troms har de aktuelle avdelingene fått mange høyt kvalifiserte søkere til ledige saksbehandlerstillinger. Også ved kommunalavdelingen i Aust-Agder, har det erfaringsmessig vært stor søknad til stillingene, normalt mer enn 30 søkere hvorav flere med høy juridisk grunnkompetanse. Søkere med relevant praksis, har det derimot vært få av. Ved denne avdelingen har de derfor valgt å satse på nyutdannede jurister, som ser det som attraktivt å få solid saksbehandleropplæring i sin første jobb.

Ved kommunalavdelingen i Aust-Agder, har ledelsen lagt forholdene til rette for et stadig skifte av juridiske saksbehandlere. De nye saksbehandlerne læres opp til å mestre én type saker av gangen, og de får til å begynne med bare behandle enklere saker. Det innebærer at lederen/stedfortrederen må ha kapasitet og kompetanse til å behandle øvrige saker i første hånd. Fordi avdelingen har lav bemanning sett i forhold til arbeidsbelastningen, har de her åpnet for bruk av overtid i den grad regelverket tillater det. Avdelingen har også ved flere anledninger benyttet seg av muligheten til å deltidsengasjere saksbehandlere som er gått over i en annen hovedstilling.

Erfaringene fra Aust-Agder med å rekruttere og drive opplæring av nyutdannede jurister er gode. Det legges opp til at nye saksbehandleres første klagesak kan leveres/avgjøres i løpet av den første uken, og at ”produksjonen” er kommet opp i to–tre saker i den fjerde uken. *”Vi har erfaring for at to av juristene har gått ut i permisjon samtidig uten at dette har ført til vesentlig restanseøkning”*.

Når et embete satser på spesialisering på saksbehandlernivå, som i Aust-Agder og sosial- og familieavdelingen i Hordaland, innebærer det at medarbeiderne får liten innsikt i hverandres arbeidsområder. De får mindre faglig fellesskap, og muligheten for å veilede hverandre i det daglige arbeidet blir redusert. Det stilles følgelig store krav til den nærmeste lederen når det gjelder opplæring i arbeidssituasjonen, faglig ledelse og tilbakemeldinger til den enkelte medarbeideren. Fordeler ved en slik strategi, gitt at lederen har den nødvendige erfaringen og kompetansen på alle saksområder, og evner å motivere medarbeiderne til innsats, er at saksbehandlerne raskere kan utvikle god kompetanse på et avgrenset arbeidsområde. Ulempen kan være at den aktuelle avdelingen/enheten blir sårbar på grunn av liten fleksibilitet. Denne utfordringen er det mulig å møte på flere måter. Lederen kan dele ansvaret og oppgavene med en

saksbehandler som er fast stedfortreder, eller det kan inngås avtaler om å disponere medarbeidere med tilstrekkelig saksbehandlerkompetanse fra en annen enhet ved behov. Dersom lederen har kapasitet til selv å behandle saker i perioder med spesielt stor sakstilgang, eller i forbindelse med fravær/stillingsvakanser, vil det også bidra til å gjøre en slik arbeidsorganisering mer robust.

I justis- og byggesaksavdelingen i Hordaland, har de i flere år hatt en stabil bemanning slik at de har disponert mange jurister med høy kompetanse på dette området. Det har vært mulig å rekruttere jurister med relevant erfaring, men også nyutdannede har blitt ansatt. Ledelsen for avdelingen har satset på en fleksibel arbeidsfordeling juristene imellom. Det er forutsatt at alle utvikler kompetanse til å behandle flere typer saker. Når flere jurister opparbeider erfaring og kompetanse i behandling av forskjellige sakstyper, blir kravene til faglig ledelse mindre. Saksbehandlerne kan i noen grad bestemme selv hvilke saker de vil arbeide med, men må forholde seg aktivt til hverandre. Forholdene ligger godt til rette for at de utvikler et faglig fellesskap, og kan gi hverandre faglig veiledning og hjelp i det daglige arbeidet. I følge våre informanter, har det gode fagmiljøet og den enkeltes muligheter for faglig utvikling, hatt betydning for å få beholde de mest kompetente saksbehandlerne i mange år.

Den siste tiden har det vist seg at justis- og byggesaksavdelingen er sårbar når flere erfarne saksbehandlere slutter i løpet av kort tid. De gode resultatene som avdelingen har oppnådd de siste årene, har vært mulig på grunn av en stabil bemanning med erfarne, faglig kompetente og selvstendig arbeidende saksbehandlere. Selv om saksbehandlingstiden går opp i en slik situasjon, er likevel erfaringen at nye og uerfarne saksbehandlere raskt evner å sette seg inn i saksområdet og kan bli produktive relativt raskt.

I justis- og sosialavdelingen i Troms, legges forholdene til rette for at medarbeiderne skal bidra på flere fagområder. Det legges vekt på at denne strategien gir de beste mulighetene for effektiv utnyttelse av de samlede ressursene i avdelingen. Medarbeiderne forventes å ta et tydelig ansvar for, og bruke tid og ressurser til å skape og vedlikeholde et allsidig faglig miljø. Virkemidler fra ledelsen er målrettede opplæringstiltak og veiledning/oppfølging av medarbeidere som påtar seg nye oppgaver. Slik opparbeides breddekompetansen over tid. Videre vektlegges breddekompetanse ved rekruttering. Ansvaret for opplæring av nye medarbeidere, og for at de kommer inn arbeidsgrupper der de får oppfølging, er for en stor del lagt til faggruppesjefene. Den store bredden i avdelingens oppgaveportefølje, gjør at det er lett å tilpasse nye saksbehandlere med ulik kompetanseprofil.

I følge våre informanter har den sterke satsingen på breddekompetanse vist seg å være vellykket. Medarbeiderne slutter opp om denne strategien, og ledelsen mener at kompetanseprofilen som de har valgt, har vært viktig for avdelingens måloppnåelse. Det er imidlertid verdt å merke seg at enkelte oppgaver forbeholdes jurister. Fagsjefen for den gruppen som har ansvaret for behandling av klagesaker både etter plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven, er jurist, og det er bare jurister som behandler klagesaker på byggesaksområdet. Også på andre områder er de avhengige av et fåtall erfarne medarbeidere som har inngående kjenneskap til saksområdet. Avdelingens sårbarhet ville følgelig bli

tydelig hvis én av fagsjefene, og én eller flere av de andre medarbeiderne med spesialistkompetanse skulle slutte, eller gå ut i permisjon samtidig.

5.5 Fellessaker versus fordelte saker

Vi har registrert at embetenes praksis for fordeling av de sakene som kommer inn, kan være forskjellig. Det dreier seg i hovedsak om to ulike fremgangsmåter. Den ene går ut på at sakene samles, og at de som hovedregel behandles i den rekkefølgen de kom inn. Alternativt kan de sorteres etter kommuner, slik at hver saksbehandler får ansvaret for saker fra et visst antall kommuner. På grunnlag av den undersøkelsen vi har gjennomført i alle landets fylker, ser vi at flere embeter nylig har endret sine rutiner på dette området. Flere av de som tidligere fordelte saker etter kommuner, har gått over til den andre hovedvarianten, det vil si at sakene blir samlet i en felles bunke, eller lagt inn i samme registreringssystem, som alle saksbehandlerne ”forsyner seg” fra.

Våre informanter i de tre embetene, har et bevisst forhold til hvilken fremgangsmåte de foretrekker. De begrunner sine valg ut fra en helhetlig oppfatning om hvordan avdelingene/seksjonene best kan ledes, hvordan medarbeiderne kan ansøres til å være produktive, og hvordan kontakten med kommuner/publikum kan ivaretas. Fremgangsmåtene reflekterer ulike lederstiler og ulikheter i medarbeidernes kompetanseprofil. Forskjellige utfordringer i store og små avdelinger kan også være utslagsgivende.

Ved kommunalavdelingen i Aust-Agder fordeles sakene etter kommuner når de kommer inn. Når de er fordelt skal de, så langt råd er, ha samme saksbehandler til de er ferdigbehandlet. Saksbehandleren sørger for at de sakstypene som skal ha høyest prioritet, blir behandlet først. Det fører til at hver enkelt saksbehandler til enhver tid har ansvaret for et relativt stort antall ubehandlede saker. Avdelingslederen mener at bunken av fordelte saker ”på saksbehandlerens bord”, er en nyttig ”påminnelse” om at de må være produktive. Omfordeling av saker foretas ca. hver måned, dersom det viser seg å være nødvendig. En fordel ved denne fremgangsmåten er at publikum kan få møte/snakke på telefon med ”sin saksbehandler”.

Ved justis- og sosialavdelingen i Troms, justis- og byggesaksavdelingen i Hordaland, sosialseksjonen i Hordaland og sosialavdelingen i Aust-Agder, blir ikke sakene fordelt på saksbehandlere før noen begynner å arbeide aktivt med dem. Som hovedregel blir sakene behandlet etter dato, det vil si at den eldste saken tas først. I Troms legges alle sakene til en registreringsansvarlig på det aktuelle området, som fører saken inn i et eget registreringssystem. Saksbehandlerne benytter registreringssystemet for å plukke ut hvilken sak de skal ta ut. Ved de to enhetene i Hordaland, og ved sosialavdelingen i Aust-Agder, benyttes en litt annen variant av den samme prosedyren. Sakene samles i en felles bunke på et sted der alle har tilgang, og de benytter et enkelt skjema der saksbehandlerne markerer når de tar ut en sak og når en sak er klarert for utsending.

En begrunnelse for denne fremgangsmåten, er at den antas å gi jevnere saksflyt og bedre kontroll over saksproduksjonen. Sakene blir ikke liggende ”på vent” på saksbehandlernes kontorer, og man unngår å få ulik saksbehandlingstid for saker fra forskjellige kommuner. Dertil kommer at det anses som mer motiverende for saksbehandlerne å få ansvaret for én og én sak, fremfor å stadig ha en stor bunke med ubehandlede saker foran seg. Lederne legger også vekt på at denne fremgangsmåten benyttes som et virkemiddel for å styrke saksbehandlernes *felles* ansvar for saksbehandlingsoppgavene i avdelingen.

Ved de to aktuelle avdelingene i Hordaland, blir saksbehandlerne skjermet for henvendelser fra publikum når de arbeider aktivt med sakene. Sosial- og familieavdelingen disponerer en egen sekretær/forværelsestjeneste som mottar publikum, svarer på telefonhenvendelser, og avlaster saksbehandlerne ved å sende ut foreløpige svar. Ved justis- og byggesaksavdelingen påtar saksbehandlerne seg slike oppgaver etter tur. Den som har ”byggesaksuke” svarer på henvendelser fra publikum, gjennomgår post og sorterer ut feilsendte saker. Slik skjerming benyttes verken ved kommunalavdelingen i Aust-Agder eller ved justis- og sosialavdelingen i Troms. Ulik håndtering av publikumshenvendelser reflekterer delvis ulike oppfatninger om hvordan kontakten med kommunene og publikum best kan ivaretas, og delvis ulik ressursituasjon og arbeidsbelastning.

6 Gjennomgang av virkemidler på tiltaksnivå

6.1 Innhold og forbehold

I dette kapitlet vil vi se nærmere på forskjellige tiltak som embedtene benytter for å få kontroll med saksbehandlingstiden. Innholdet er hentet fra referanse-embedtene og svarene fra de øvrige embedtene på Statskonsults spørreundersøkelse. Tiltakene fremstilles delvis i eksempelform.

Selv om mandatet for prosjektet er endret, ser vi nytten av å fremstille noen rutiner som har vist seg å være virksomme i embedtene. Disse må ses i lys av den organisatoriske sammenhengen de fungerer i.

Ingen tiltak vil gi god, eller full, uttelling hvis de ikke er forankret i ledelsen for den enheten som skal benytte dem. Og tiltakene vil også få redusert, eller ingen virkning, dersom de ikke er dimensjonert i forhold til den enheten som skal benytte dem, det vil si tilpasset enhetens størrelse, kultur, ledelsesstil, arbeidsform med mer.

Den ”enheten” som tiltakene gjelder, kan være en seksjon, en avdeling eller et helt embete. Jo større omfang tiltaket skal ha, jo mer krevende er gjennomføringen. De fleste tiltak som beskrives her, er benyttet i enheter som er mindre enn hele embeter. Rutiner felles for hele embeter, er stort sett knyttet til grensesnitt mellom avdelinger: oppgaver som krever deltakelse fra flere enn én avdeling, eller rapportering oppover i hierarkiet.

Rutinene kan være formaliserte (skriftlige) eller mer uformelle. I hvilken grad formalisering er foretatt, avhenger av hva slags rutine det er snakk om, størrelsen på enheten som benytter dem, og kulturen i den aktuelle enheten. Det er ikke i seg selv noe mål at rutiner skal formaliseres, dersom de er kjent for dem de gjelder og fungerer etter hensikten. Men det er selvfølgelig vanskeligere å presentere uformelle rutiner, av typen ”slik gjør vi det her”.

6.2 Nedbygging av restanser

De fleste embedtene har tidligere vært i en situasjon, eller er fortsatt i en situasjon, der det er behov for å sette inn særlige tiltak for å bygge ned restanser. Mange av de samme virkemidlene benyttes for å komme å jour med saksbehandling på sosialområdet, byggesaksområdet og andre områder der embedtene får inn et stort antall saker til behandling hvert år. Dugnadsarbeid, overtidsarbeid, midlertidig nedprioritering av andre oppgaver og skjerming av saksbehandlere, samt tilførsel av ekstra saksbehandlingsressurser fra andre avdelinger/enheter eller ved nyansettelser i korttidsengasjementer, er de vanligste ad-hoc-tiltakene.

Mange embeter har erfaringer med å arrangere ”dugnader” for å få bukt med restansene. Det vil se at en større eller mindre gruppe saksbehandlere mobili-

seres til å utføre ekstraarbeid på kveldstid eller i helgene. Erfaringene med bruk av dugnader som ad-hoc-tiltak, er delte. I vår spørreundersøkelse oppgir embetene i Rogaland, Telemark og Østfold, at de har arrangert dugnader på de aktuelle saksområdene i løpet av det siste året. Rogaland hadde en stor dugnad på byggesaksområdet sist vinter og en mindre dugnad høsten 2002. Selv om tiltaket var arbeidskrevende i en periode, var erfaringene gode og saksbehandlingstiden ble redusert. Også Telemark og Østfold har brukt dugnader, som sammen med tiltak for midlertidig skjerming av saksbehandlere mot telefoner og andre oppgaver, har gjort det mulig å redusere saksbehandlingstiden.

Svarene fra vår spørreundersøkelse tyder imidlertid på at embetene, med få unntak, vurderer dugnader som lite egnet for å oppnå *varig* effekt. Det mest vanlige er at slik innsats honoreres med overtidsbetaling. Følgelig vil bruken av dette, som mange andre virkemidler, avhenge av hvor mye ressurser som står til disposisjon. Der hvor det har vært satt av lite ekstra midler, har mye av saksbehandlerens overtid blitt tatt ut i fritid senere, og effekten har da rimeligvis blitt mindre. Noen steder har det også vist seg at sykefraværet har økt, eller at saksbehandlerne ikke har klart å opprettholde normalt høy produktivitet etter en slike intensive arbeidsperioder.

Alle embetene fikk tildelt ekstra ressurser i 2002 for å få ned saksbehandlingstiden. De fleste ser ut til å ha brukt midlene til å sette inn flere saksbehandlere enn det som er normal bemanning, og/eller det er åpnet for bruk av overtidsarbeid. Mange oppgir at de har god erfaring med å engasjere jurister i korttidsengasjementer. Det er også flere som oppgir at bruk av overtid har hatt en gunstig effekt. Et annet ad-hoc-tiltak som går igjen mange steder, er å innføre telefonvaktordning, slik at de øvrige saksbehandlerne får en mer forutsigbar og uforstyrret arbeidsdag.

For øvrig svarer en rekke embeter at det midlertidig foretas mer eller mindre radikale omprioriteringer av oppgaver. Når de ser at det bygger seg opp restanser og saksbehandlingstiden øker, pålegges de ansatte å prioritere klagesaksbehandling foran utadrettede oppgaver. For eksempel oppgis det fra embetet i Møre og Romsdal at de for tiden prioriterer klagesaksbehandling foran tilsyn etter sosialtjenesteloven, og at tilsynsoppgavene har vært redusert til et minimum i 2002. For de enhetene/saksbehandlerne som arbeider med klagesaker etter plan- og bygningsloven, kan det å nedprioritere "andre" oppgaver innebære at de utsetter, eller avlyser, alle tiltakene i egen regi, med formål å innformere og veilede kommunene på eget saksområde. Noen steder blir det også foretatt færre befaringer enn vanlig, og flere saker enn vanlig blir sendt tilbake til ny kommunal behandling når det oppdages at saken er dårlig belyst fra kommunens side.

6.3 Vedlikehold av kontroll over tid

Spørreundersøkelsen viser at mange av de samme virkemidlene som brukes ad-hoc, også benyttes som mer varige tiltak for å vedlikeholde kort saksbehandlingstid, eller for å få til forbedringer med grunnlag i en god utgangsposisjon. Overtidsarbeid, bruk av korttidsengasjementer og skjerming av saksbehandlere, går igjen som svar på vårt spørsmål om embetene har forslag til tiltak som kan ha betydning for å redusere og holde kort saksbehandlingstid.

Internt i embetene blir det stadig ført diskusjoner og foretatt evalueringer av arbeidsformer og rutiner. For eksempel er den avdelingen som behandler klagesaker etter plan- og bygningsloven i Oslo og Akershus, nylig blitt omorganisert, slik at det ikke lenger er seksjoner. Formålet er å gjøre det lettere å foreta løpende overføring av ressurser til de fagområdene der presset til enhver tid er størst. Også arbeidsorganiseringen i avdelingen er lagt om med sikte på bedre utnyttelsen av den foreliggende fagkompetansen.

6.4 Systematisk gjennomgang av virkemidler og rutiner

I følge våre informanter er det ikke valget mellom det ene eller andre tiltaket som har størst betydning for å opprettholde god kontroll med saksbehandlingstiden, men *hvordan* virkemidlene brukes. De understreker at man må vurdere virkningen av ulike tiltak og rutiner *samlet sett*, samt at det er viktig å stille klare *krav til resultater* ved bruk av tiltak som forutsetter midlertidig ”merforbruk” av ressurser i en avdeling/enhet. Blant annet legger de vekt på at virkemiddelbruken må tilpasses/doseres de respektive avdelingenes/enhetenes mål og arbeidsmåter.

Ved innføring av nye rutiner som innebærer merarbeid for avdelingsledelsen og/eller saksbehandlerne, bør det sannsynliggjøres at disse på lengre sikt vil kunne gi økt effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen. Våre informanter er opptatt av at rutiner som lederne ikke har et eierforhold til, og som ikke følges opp, vil være til lite hjelp.

Ved kommunalavdelingen i Aust-Agder (jf. omtale i kapittel 4), er det innført en rekke forskjellige tiltak og rutiner, som hver for seg antas å ha liten effekt, men som *samlet sett* antas å ha hatt betydning for å unngå restanser selv i år med nedgang i disponible personalressurser. For at det skal være mulig å ta ut det marginale effektiviseringspotensialet som er knyttet til enkle rutineforbedringer, fordres nitid oppfølging fra den ansvarlige lederen.

I alle de tre referanseembetene har ledelsen et bevisst og planmessig forhold til egen virkemiddelbruk. Vi har ikke grunnlag for å uttale oss om hvordan dette er i samtlige embeter, men vet at det også ved embetene i Oslo og Akershus og Møre og Romsdal er satset planmessig på innføring av rutiner og tiltak med sikte på å forbedre saksbehandlingsarbeidet og holde saksbehandlingstiden på et akseptabelt nivå. Vi antar at flere vil kunne ha nytte av å foreta en syste-

matisk/samlet gjennomgang av forskjellige tilgjengelige tiltak og rutiner, det vil si både vurdere effekten av egne rutiner, og etterspørre erfaringer fra andre steder.

Embetet i Møre og Romsdal gjennomførte i 1998 en systematisk gjennomgang av arbeidsmåter og rutiner med sikte på å effektivisere saksbehandlingen, bygge ned restanser og senere kunne opprettholde kort saksbehandlingstid. Ved dette embetet startet de med rutiner som er knyttet til byggesaksområdet, men senere ble også andre saksområder gjennomgått.

Arbeidet munnet blant annet ut i følgende rutineendringer, som *til sammen* har hatt betydning for å få en bedre måloppnåelse²⁰ :

- omfordeling av oppgaver mellom saksbehandlerne
- skjerming av saksbehandlere fra andre oppgaver
- systemer for oppfølging av innkomne saker, saksflyt og eventuelle restanser
- jevnlig oppfølging av den enkelte saksbehandleren
- innføring av hjelpemidler i form av enkle rutinebeskrivelser, brevmalers og standardtekster

Det ble for det første foretatt en omfordelingen av oppgaver mellom saksbehandlerne som innebar at saksbehandlerne ble mer *spesialisert på visse sakstyper*. Saksfordelingen ble endret ved at det ble skilt mellom tidskritiske saker og sakstyper der det er et stort antall saker med enkle avgjørelser på den ene siden, og de større og mer komplekse sakene på den andre siden. Byggesaker, som ble tilordnet den siste gruppen, ble fordelt på et mindre antall saksbehandlerne enn før. Forholdene ble lagt til rette for at de som skulle arbeide med de største og mest komplekse sakene som krever stor grad av konsentrasjon, skulle skjermes mest mulig fra andre gjøremål.

Samtidig ble det innført en *telefonvaktordning* der **en** saksbehandler svarte på vegne av alle fram til kl 1400. Etter dette tidspunktet og på fredager, tok alle imot telefoner. Som ledd i denne rutinen ble det ført *telefonlogg*.

Videre ble det innført et nytt system for løpende saksfordeling og kontroll med fremdriften av sakene. *For hver sakstype ble det utpekt en hovedansvarlig saksbehandler*. Hovedansvarlig saksbehandler skulle gå gjennom sakene når de kom inn, fordele sakene til de andre saksbehandlerne, fastsette saksbehandlingsfrist, sende foreløpig melding og følge opp framdriften. Vedkommende ble også tillagt ansvaret for å treffe vedtak om utsatt iverksetting, retur av saker som er feilsendt, plukke ut hastesaker og svare på henvendelser om saken før den ble fordelt videre.

Fortsatt skulle også lederen i avdelingen ha ansvaret for å følge opp sakene og saksbehandlerne. Avdelingslederen skulle følge opp fremdriften med jevne

²⁰ I den redegjørelsen vi har fått fra dette embetet, understrekes det imidlertid at bedre rutiner ikke blir sett på som en tilstrekkelig betingelse for god måloppnåelse. Det understrekes blant annet at "stabil bemanning er en kritisk ressurs" for å nå målet om kort saksbehandlingstid, og at de er rede til å nedprioritere andre oppgaver hvis de ser tegn til at det bygger seg opp store restanser.

mellomrom og orientere hele avdelingen om situasjonen. Oppfølging av den enkelte saksbehandleren og status for de sakene som vedkommende har fått ansvaret for, skulle tas opp på tomannshånd på dennes kontor.

Endelig ble det innført en del nye hjelpemidler for å forenkle arbeidet med sakene og lette kvalitetssikringen av de brevene/vedtakene som sendes ut. Det ble utarbeidet *enkle rutinebeskrivelser, standardoppsett for brevene på de ulike saksområdene, samt standardtekster som kan settes inn i disse brevmalene.*

6.5 Intern styring av ressurser, kontroll med saksflyt og tidsbruk

Flere embeter har etablert, eller er i ferd med å etablere, planleggings- og rapporteringsverktøy som hjelpemiddel for intern styring av ressurser, samt oppfølging av saksflyt/restanser og saksbehandlerproduktivitet på de enkelte arbeidsområdene. I Tromsø er det tatt i bruk et databaseverktøy som registrerer daglig effektiv ressursbruk for den enkelte saksbehandleren innenfor hvert fagområde. Dette gjøres for å holde løpende oversikt over hvordan ressursene fordeler seg, og kan sammenholdes med oversikter over saksmengde, som registreres i de samme systemene.

Også ved embetet i Oslo og Akershus, foretas det løpende registrering av sakstilfang, saksflyt/restanser og ressursbruk når det gjelder saksbehandling (jf. omtalen i Riksrevisjonsrapporten).

I de fleste embetene er ansvaret for å ha kontroll med saksflyt og oppfølging av saksbehandlerne lagt til de aktuelle avdelingene/enhetene. Det er ofte enkle verktøy som avdelingsledere/seksjonsledere benytter som et supplement til samtaler/møter med medarbeiderne. Praktisk talt alle oppgir at det føres en form for statistikk/restanselister (jf. omtale i kapittel. 3). Det virker som om det er liten entusiasme for mer gjennomgående, systematisk registrering.

Flere embeter arbeider med formalisering av vedtaksmaler og andre saksbehandlingsstøttesystemer. Vestfold var tidlig i gang med slike tiltak, og har utviklet et ”visdomsarkiv”, både til bruk for nye saksbehandlere og for å sikre likere behandling av saker med felles vurderingstemaer.

Som nevnt foran, har embetet i Troms sett seg tjent med å utvikle egne, interne systemer for løpende kontroll med saksbehandling på flere saksområder som et supplement til saksarkivet ModuLink. Disse systemene er viktige bestanddeler i tilbudet til de øvrige embetene i forbindelse med prosjektet ”Systematisk sammenlikning”, der nøkkeltall i saksbehandlingen skal rapporteres til Arbeids- og administrasjonsdepartementet på en likeartet måte fra alle embetene.

Justis- og sosialavdelingen har levert følgende beskrivelse av de viktigste elementene i disse systemene:

Database for sosialklagesaker og byggesaksklager

Avdelingen registrerer fortløpende de dataene som skal rapporteres tilbake til Sosialdepartementet i programmet Microsoft Access, og kan derved ta ut nødvendige rapporter ved behov. I tillegg identifiseres sakene entydig ved hjelp av saksnummer, og det registreres hvem som er saksbehandler. På dette grunnlaget er det bygd opp rapporter som ved et par tastetrykk viser status på området, både med hensyn til restansesituasjonen, saksbehandlingstid, hvilken saksbehandler som har de enkelte sakene samt hvordan aktiviteten har vært etter et gitt tidspunkt – typisk siste møte.

Databasen for byggesaksklager har store strukturelle likheter med sosialklagebasen. Basen gir den saksansvarlige en umiddelbar oversikt over restansene, som gjør det mulig å foreta de nødvendige prioriteringene av ressursene mellom fagområdene.

Tidsregistrering

I programmet Microsoft Excel registrerer den enkelte saksbehandleren daglig effektiv ressursbruk innenfor hvert fagområde. Dette gir fortløpende oversikt over hvordan ressursene fordeler seg, og kan sammenholdes med saksmengden som registreres i de ovennevnte systemene. Til sammen gir disse registreringene nyttig informasjon både for effektiv intern styring, som argumentasjonskilde i budsjettspørsmål ved embetet, og nå også i arbeidet med systematisk sammenligning mellom embetene.

Systemene bidrar til å holde saksbehandlingstiden nede ved at trender oppdages tidlig, slik at det snarest mulig kan settes inn mottiltak for å hindre oppbygging av restanser. Sammenholdt med at det satses på størst mulig faglig bredde, er det muligheter til å sette inn relativt store saksbehandlerressurser på sentrale områder for å avbøte konsekvensene av stor saksinnngang, mange kompliserte saker i perioder eller interne forhold som bidrar til større restanser. Saksbehandlingstiden holdes også nede fordi registreringene fungerer som kvalitetssikringssystemer. På denne måten er det lettere å unngå for eksempel dobbeltarbeid med gjennomgang av sakene for å kontrollere om, når og med hvor lang frist det er sendt foreløpige svar.

6.6 Retningslinjer for saksbehandlerarbeidet

Et prosjekt for utnyttelse av IKT i klagesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven, ledet av avdelingslederen for kommunalavdelingen i Aust-Agder, ble satt i gang høsten 2000 og avsluttet samme året. Prosjektrapporten er lagt ut på ODIN. Fokuset i prosjektet har vært å utarbeide en nærmere beskrivelse av klagesaker etter plan- og bygningsloven i ulike faser fra behandlingen av klagen i kommunen til endelig vedtak er fattet av Fylkesmannen, og de mulighetene som foreligger for utnyttelse av IKT i de ulike fasene.

Retningslinjer for klagesaksbehandling etter plan- og bygningsloven ved embetet i Aust-Agder, som innbefatter bruk av IKT og standardtekster av generell karakter til bruk ved utarbeidelse av vedtaksbrev med mer, ble tatt inn i prosjektet (jf. omtale i kapittel 4).

Ved embetet i Aust-Agder har de nå flere års erfaring med bruk av disse retningslinjene. Standardtekstene oppdateres fortløpende ved endringer av betydning i regelverket eller i praksis. Saksbehandlerne pålegges et særlig ansvar for å fremme forslag til oppdateringer. Oppdatering av retningslinjene foretas fortløpende av avdelingsdirektøren.

6.7 Rekruttering og intern opplæring

Embetene oppgir at de har tatt i bruk flere forskjellige virkemidler for å sikre riktig bemanning i de avdelingene/enhetene som har ansvaret for behandling av klagesaker etter plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven. Stikkord her er målrettet rekruttering, intern opplæring og fleksibel utnyttelse av tilgjengelige personalressurser.

Rekruttering av jurister til saksbehandlerarbeid for å få bedre samsvar mellom kompetanse og oppgaver

Flere embeter har hatt god erfaring med å gi merkantilt personale opplæring slik at de kan utføre enklere saksbehandlingsarbeid. Samtidig ser vi at embetene i dag legger vekt på å få en høyere andel jurister i de aktuelle avdelingene. De som stiller krav om at saksbehandlerne skal ha juridisk kompetanse, mener at det har stor betydning for kvaliteten og effektiviteten i saksbehandlingen. Satsingen på å rekruttere flere jurister er særlig tydelig på byggesaksområdet, men også på andre områder ser vi at embetene legger større vekt på forvaltningskompetanse/juridisk kompetanse.

Bruk av skrevne retningslinjer for saksbehandling kan være et hjelpemiddel i opplæringen av nye saksbehandlere, og anbefales spesielt til embeter som står overfor utfordringer med hensyn til høy turn-over blant saksbehandlere. Lederen for kommunalavdelingen i Aust-Agder, som over tid har fått betydelig erfaring i opplæring av nye saksbehandlere i behandling av klagesaker etter plan- og bygningsloven, har levert en beskrivelse av bruk av retningslinjer ved opplæring av nye saksbehandlere i behandling av klagesaker etter denne loven.

Avdelingssjefen har over tid fått betydelig erfaring i opplæring av nye saksbehandlere i behandling av klagesaker etter plan- og bygningsloven. Den nye saksbehandleren får først et par timers redegjørelse for plan- og bygningslovens system, de viktigste bestemmelsene i plandelen og byggesaksdelen, og et par arealplaner for den ene kommunen som saksbehandleren skal behandle saker for den første tiden. Videre gis en orientering om rettskilder, herunder presedensregisteret Easyfind, og en del av de mest aktuelle departementsrundskrivene blir lagt frem. Saksbehandleren får så en oversikt over de standardtekstene som avdelingen benytter og en innføring i bruk av tekstbehandler-systemet. Videre tildeles saksbehandleren fem enkle saker som er vurdert av avdelingssjefen på forhånd, sammen med en del tidligere vedtaksbrev som eksempler av særlig relevans for de fem sakene. Saksbehandleren drøfter den første saken med avdelingssjefen og arbeidet med saken planlegges. Den første saken avgjøres i løpet av en uke. Avdelingssjefen retter opp feil og mangler i samarbeid med saksbehandleren, som skriver inn rettelsene. Saksbehandleren

får ellers orientering om de retningslinjene som gjelder ved avdelingen for klagebehandling etter plan- og bygningsloven.

Mange av de enhetene som behandler klagesaker er sårbare i forhold til personressurser. Det tar tid å lære opp nye medarbeidere til et produserende nivå. En del embeter har mer systematisk satset på å utnytte alternative ressurser.

Ett eksempel er å benytte tidligere medarbeidere også etter at de har gått over i annen hovedstilling, og motivere dem til å fortsette å behandle et visst antall saker som ekstraarbeid. Da Aust-Agder hadde store restanser på byggesaksområdet i 1998, var det som "reddet" situasjonen at de fikk en saksbehandler som hadde sluttet til å fortsette å behandle saker på engasjementsbasis. Vedkommende tok 100 saker i løpet av to år. Også Hordaland har benyttet dette tiltaket. Det er inngått avtaler med erfarne saksbehandlere som har sluttet og gått over i annet arbeid, og erfaringen er positiv fordi det da ikke er behov for opplæring og veiledning. Kvalitetssikring fortas på samme måten som første-handsbehandling i avdelingen.

Hordaland engasjerte i 1998 en gruppe juss-studenter til å utføre enkel saksbehandling på et område der det var store restanser. Studentene ble veiledet av en erfaren saksbehandler, og det arbeidet de leverte ble nøye kontrollert i annen hånd.

7 Oppsummering og anbefalinger

Saksbehandlingstid i fylkesmannsembetene var temaet for Riksrevisjonens rapport 3:12 (2000–2001). Statskonsult har på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, og i samarbeid med fylkesmannsembetene i Aust-Agder, Hordaland og Troms, gjennomført et oppfølgingsprosjekt med det samme temaet. Vi har, som Riksrevisjonen, tatt utgangspunkt i klagesaker etter sosialtjenestelovens kapittel 4 og 5, og byggesaker etter plan- og bygningsloven.

Ved oppstart var målet for letingen å finne ”de gode rutinene” som skilte embeter som klarte saksbehandlingsfristen, fra de som ikke klarte dem. Vi lette etter rutiner som kunne spres mellom embetene og virke oppdragende på embetene som i utgangspunktet ikke holdt fristene. Riksrevisjonen mente å finne slike sammenhenger på byggesaksområdet. I Stortingsbehandlingen av Riksrevisjonens rapport ble det fremhevet at slike sammenhenger burde finnes og utnyttes. Vi har gjennomgått en del organisatoriske forhold og mulige sammenhenger med saksbehandlingstid. Det er også gjort rede for en liten spørreundersøkelse til alle embetene, rettet mot interne rutiner, kompetanse og gjennomførte tiltak. Vi har ikke funnet de enkle sammenhengene.

Derimot fant vi tre embeter som hver på sin måte har bygget opp styrings-systemer, organisasjonsmodeller og personellmessige kompetanseprofiler som passer sammen. Løsningene er ulike, slik det fremgår av beskrivelsene i kapittel 4, og analysen i kapittel 5.

Det ligger heldigvis ikke i vårt mandat å kåre noen vinner. Rapportens tittel ”Flere veier til målet” henspeiler til at embetene har valgt ulike strategier, men fellesnevneren er lave saksbehandlingstider over tid.

- Vår erfaring tilsier at diskusjonsfora, hospitering og prosjektsamarbeid på tvers kan gi grobunn for refleksjoner over sterke og svake sider ved egne prioriteringer/egen organisering. Dette kan igjen bidra til utvikling av sammenhengende satsninger og forbedringer i forhold til eget embetes behov.

Kopiering av enkle rutiner fra ett embete til et annet er lite formålstjenlig som endringsstrategi. Vi har likevel trukket frem noen ”rutiner” som kan være aktuelle for flere embeter, med forbehold om nødvendigheten av lokal tilpassing, eksempelvis:

- Retningslinjer for saksbehandling
- IT-systemer for fremdrifts- og ressursbrukskontroll
- Helhetlig gjennomgang av saksbehandlings- og styringskjeden

Riksrevisjonens påpeking av manglende samordning mellom departementene bekreftes i dette prosjektet. Også Arbeids- og administrasjonsdepartementets koordinerende rolle, oppfattes som svakt ivaretatt, og departementenes ledelse av embetene blir derved diffus. Med den stramme ressursituasjonen som i dag

styrer hverdagen i de fleste embeter, er mangelen på klare styringssignaler alvorlig. Det er for dårlig sammenheng mellom ressurser og arbeidsbyrde på flere av de ulike områdene der embetene er tillagt oppgaver. Det enkelte fylkesmannsembete utsettes for sprikende styringssignaler både mellom fagområder/oppgaver og over tid. Dette får følger for den interne oppgaveprioriteringen og for mulighet til mer langsiktig fokusering. Særlig er det fare for at lovforvaltningsoppgaver kan komme i klemme; dette er arbeids- og kompetansekrevende og sjelden politisk høyprofilerte oppgaver.

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet bør fortsette og forsterke arbeidet for å få til sterkere koordinering av embetenes ulike fagdepartementer, både i forhold til ressurser og oppgavesammensetning.
- Det igangsatte arbeidet med ressursfordeling mellom embetene bør ferdigstilles, og det bør tas hensyn til variasjoner i sakstiltfang for å sikre rettsikkerheten på myndighetsområdene.

Et fellestrekk ved de tre embetene Aust-Agder, Hordaland og Troms, som alle holder seg under eller nær tre måneders saksbehandlingsfrist, er stabilitet og langsiktighet i embetsledelsens fokus på rettssikkerhetsoppgavene generelt, og saksbehandlingstid for klagesakene spesielt. Her er tre-måneders-fristen gjort til embetenes interne mål, til dels også skjerpet, og oppleves som forpliktende for ledere og ansatte. Vi mener at en slik langsiktighet er nødvendig fordi det tar tid å utvikle faglig ledelse og bygge opp tilpasset kompetanse blant medarbeiderne.

Systematisk sammenligning av områder/embeter og offentliggjøring av satsningsområder/mål gjennom for eksempel serviceerklæringer og årsmeldinger, er aktuelle virkemidler både for embetene og for Arbeids- og administrasjonsdepartementet. For at slike virkemidler skal ha ønsket effekt, må satsingene gå over tid og bygge på langsiktig planlegging.

- For å holde saksbehandlingstidene nede på et akseptabelt nivå, kreves klar prioritering og langsiktig fokus fra embetsledelsen. Reell prioritering innebærer løpende ressursallokering eller eksplisitt nedprioritering av andre oppgaver i pressende perioder.

Enhetene som har ansvaret for klagesaksbehandlingen er avhengig av høy kompetanse, både forvaltningserfaring og juridisk spisskompetanse, for å sikre et faglig forsvarlig resultat og for å sikre den nødvendige legitimiteten.

- Det kreves langsiktig, strategisk satsning. Strategien må støttes av tilpasset organisering, medarbeiderrekruttering eller -utvikling og lederstil. Det må utvikles kontrollsystemer, rettet mot innholdskvalitet og tidsbruk. Kontrollsystemene kan være formelle eller uformelle, det viktige er at de er kjent for dem de gjelder og at de følges opp i praksis.

Saksbehandlingstiden i de sakene som rapporten omhandler, er viktig av flere årsaker. Generelt kan klageadgang med påfølgende vurdering av fakta og rettsanvendelse være avgjørende for partens tillit til forvaltningen. I sossialsaker vil særlig den enkeltes rettssikkerhet være sentral. Om ytelse skal gis eller

tjenester utføres, vil ofte ha et tidskritisk element. Både i Riksrevisjonens undersøkelse og i enda større grad nå, fremgår det at embetene vektlegger tids-elementet. Saksbehandlingstidene er for de fleste under, eller godt under, tre-måneders-fristen. I byggesakene er rettssikkerhet viktig både for enkeltindivider og næringslivet. Begge kan influeres av lang saksbehandlingstid frem mot endelig vedtak i en sak. Ivaretagelse av private interesser overfor kryssende private, offentlige eller allmennhetens interesser, kan oppleves som viktig i forhold til livskvalitet eller økonomi. Næringsinteresser kan være sterkt inne i byggesakene, og her blir den opplevde forutsigbarheten spesielt viktig. Problemene er fremdeles noe større på dette området, både når det gjelder å holde fristene, og når det gjelder å unngå større svingninger.

For begge sakstypene er embetenes avveininger mellom grundighet og hastighet av stor interesse. Selv om det er tidselementer i rettssikkerheten, er krav til embetenes interne effektivitet en egen drivkraft for hurtighet i saksbehandlingen. Rettssikkerheten setter grenser for hvor langt embetene kan gå i retning av vedtaksstandardisering uten at det oppstår konflikt med kravene til individuelle begrunnelser, hvor forenklet en saksgang kan gjøres eller hvor lite intensiv og gjennomgående kvalitetskontroll embetene ”kan klare seg med”. Avveiningene her blir et bilde på gresedragningen mellom rollene til Arbeids- og administrasjonsdepartementet som etatsstyrer og koordinator på den ene siden, og de øvrige departementenes ansvar for fagområdene på den andre. Begge rollene har viktige funksjoner for å sikre de nødvendige rammebetingelsene som embetene trenger for å fylle sin rolle som rettssikkerhetsgarantist for borgere og næringsliv.

Referanser

Innst. S. nr. 82 (2001–2002) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen ved fylkesmannsembetene

Ot. prp. nr. 112 (2002–2003) Om lov om endringer I plan- og bygningsloven (tidsfrister i byggesaker, forenklinger med mer)

Innst. O. nr. 38 (2002–2003) Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i byggesaker, forenklinger m.m.)

Odeltingsbeslutning nr. 55 2002–2003

St. prp. nr. 1 AAD (2000–2001)

St. prp. nr. 1 AAD (2002–2003)

Fylkesmannen i Hordaland

- ❑ Årsmelding 2001
- ❑ Fylkesprofil – kontaktmøte 8. mai 2001
- ❑ Verksemdplan 2002
- ❑ Serviceerklæring

Fylkesmannen i Aust-Agder

- ❑ Strategisk plan 2000–2003
- ❑ Årsrapport for 2001
- ❑ Virksomhetsplan 2002
- ❑ Virksomhetsplan 2002 for kommunalavdelingen
- ❑ Prosjekt for utnyttelse av IKT i klagesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven (Rapport datert 31.12.2000)
- ❑ Serviceerklæring 2002

Fylkesmannen i Troms

- ❑ Årsrapport 2001
- ❑ Virksomhetsplan 2002

Administrasjonsdepartementet (1995):

Rapport fra en arbeidsgruppe som foretok en gjennomgang av fylkesmanns-embetenes budsjettordning.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Dokument 06.1998: Ramme for omstilling i fylkesmannsembetene

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1999):

Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans. Rettssikkerhetsoppgavenes innhold og karakter

Statskonsult

- Rapport 1999:21 Styrte selvstyre
- Rapport 2000:10. Fag, fleksibilitet og helhet. En gjennomgang av finansieringsordningen for fylkesmannsembetene
- Rapport 2001:3. Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans. Hvordan rettssikkerhetsoppgavene utføres – Fase 2 i Arbeids- og administrasjonsdepartementets prosjekt
- Notat 2000:4 Framtidens departement. utfordringer og muligheter for departementene

REFERANSER

| | |
|-------------------------------------|---|
| Tittel: | Flere veier til målet. Om saksbehandlingstid for klagesaker hos Fylkesmannen. |
| Forfatter(e): | Annemor Kalleberg, Maria Strøm, Peter Bøgh og Ragnhild Castberg Greni. |
| Statskonsults rapportnummer: | 2003:2 |
| Prosjektnummer: | 814 |
| Prosjektnavn: | Kortere saksbehandlingstid ved fylkesmanns- embetene |
| Prosjektleder: | Annemor Kalleberg |
| Oppdragsgiver(e): | Arbeids- og administrasjonsdepartementet |

Resymé:

Saksbehandlingstid i fylkesmanns-embetene var temaet for Riksrevisjonens rapport 3:12 (2000–2001). Statskonsult har i samarbeid med fylkesmanns-embetene i Aust-Agder, Hordaland og Troms, gjennomført et oppfølgingsprosjekt med det samme temaet. Som Riksrevisjonen, har vi tatt utgangspunkt i klagesaker etter sosialtjenestelovens kapittel 4 og 5 og klagesaker etter plan- og bygningsloven.

Ved oppstart var målet for letingen ”de gode rutineene” som skilte embeter som klarte saksbehandlingsfristen, fra de som ikke klarte dem. Vi lette etter rutiner som kunne spres mellom embetene og virke oppdragende på de embetene som ikke holdt fristene. Vi har gjennomgått en del organisatoriske forhold og mulige sammenhenger med saksbehandlingstid og gjennomført en liten spørreundersøkelse til alle embetene, rettet mot interne rutiner, kompetanse og gjennomførte tiltak. Vi har ikke funnet de enkle sammenhengene. Derimot fant vi tre embeter som hver på sin måte har bygget opp styringssystemer, organisasjonsmodeller og personellmessige kompetanseprofiler som passer sammen.

Kopiering av enkle rutiner fra ett embete til et annet, vurderes som en lite formålstjenlig endringsstrategi. I stedet anbefales diskusjonsfora, hospitering og prosjektsamarbeid på tvers, som kan gi grobunn i embetene for refleksjoner over sterke og svake sider ved egne prioriteringer/egen organisering.

Arbeidsområde:

- Styring og resultatorientering
- Omstilling og organisasjonsformer
- Informasjonsteknologi
- Kommunikasjonsutvikling
- Internasjonalisering
- Lederskapsutvikling

Emneord:

Saksbehandlingstid, frister for saksbehandling, klagesaksbehandling, sosialklager, byggesaksklager, rettssikkerhet, retningslinjer for saksbehandling, IT-systemer for fremdrifts- og ressurskontroll, rutiner, intern oppgaveprioritering, ressursutnyttelse, erfaringsutveksling og læring.

| | |
|-----------------|--|
| Dato: | 18.02.02 |
| Sider: | 78 |
| Utgiver: | Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO |

Vedlegg 1

Mandat og mandatendring

Vedlegg 2

Spørreskjema for undersøkelsen