

## Forord

Statskonsult har på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet gjennomført en undersøkelse om hvordan Fylkesmannen utfører sine rettssikkerhetsoppgaver. Denne undersøkelsen inngår som fase 2 i departementets større prosjekt om Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans. Vårt arbeid bygger på departementets Delrapport 1, som omhandler embetenes rettssikkerhetsoppgaver, og deres innhold og karakter.

Hovedmålet med oppdraget har vært å dokumentere hvordan embetene utfører sine rettssikkerhetsoppgaver. Undersøkelsen er gjennomført ved å gjennomgå et utvalg saker på seks departementers fagområder kombinert med intervjuer med ledelse og saksbehandlere ved tre fylkesmannsembeter.

Statskonsult har på dette grunnlaget analysert forhold knyttet til så vel den konkrete saksbehandlingen som rammebetingelser for embetenes rettssikkerhetsfunksjon.

Undersøkelsen er ment som et grunnlag for embetene og departementene for å utvikle eventuelle nye prosjekter med sikte på å styrke embetenes oppgaveløsning som rettssikkerhetsinstans. Av den grunn kommer ikke Statskonsult med noen bestemte prioriteringer eller anbefalinger, men påpeker sammenhenger mellom saksbehandling og rammebetingelsene som innvirker på embetenes oppgaveløsning i et rettssikkerhetsperspektiv.

Vi har samarbeidet med Fylkesmannsembetene i Hedmark, Telemark og Nordland. Embetene har bidratt ved å framskaffe store mengder dokumentasjon og har stilt opp til samtaler over til sammen flere dager. Vi vil derfor takke disse tre embetene for all mulig velvillighet i samarbeidet.

Avdelingsdirektør Svein Eriksen har vært prosjektansvarlig. Annemor Kalleberg, Ragnhild Castberg Greni og Jørn-Flemming Nordvik har gjennomført prosjektet, med sistnevnte som prosjektleder.

Oslo 14. februar 2001

Vivi Lassen

---

## Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag og leseveiledning .....</b>	<b>1</b>
1.1	Om bakgrunnen og oppdraget .....	1
1.2	Presentasjon av undersøkelsen .....	1
1.3	Embetenes forutsetninger for å fungere som rettssikkerhetsinstans .....	2
1.4	Undersøkelsens rettssikkerhetsoppgaver og problemstillinger knyttet til disse .....	3
1.5	Gjennomgang av vedtaksbrev fra saksbehandlingen .....	4
1.6	Institusjonelle, rettslige og organisatoriske forhold som har betydning for oppgaveløsningen .....	5
<b>2</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>7</b>
2.1	Presentasjon av undersøkelsen .....	7
2.2	Rettssikkerhetsbegreper – idealer og realiteter i offentlig forvaltning .....	10
2.3	Rettssikkerhet og kvalitet i saksbehandling belyst på grunnlag av ulike undersøkelsesprosedyrer og kilder .....	12
<b>3</b>	<b>Embetenes forutsetninger for å fungere som rettssikkerhetsinstans .....</b>	<b>14</b>
3.1	Autoritet og integritet og kompetente ressurser .....	14
3.2	Styring, organisering og tilrettelegging av arbeidet for å sikre riktig faglig kompetanse i arbeidet med rettssikkerhetsoppgaver .....	15
3.3	Rekruttering og kompetanse .....	17
3.4	Spesielt om behovet for og bruken av juridisk kompetanse .....	19
3.5	Fagkompetanse i skjæringspunktet mellom kommuner og fylkesmann .....	21
<b>4</b>	<b>Undersøkelsens rettssikkerhetsoppgaver og problemstillinger knyttet til disse .....</b>	<b>24</b>
4.1	Innledning .....	24
4.2	Nærmere om oppgavene og rettssikkerhetsmessige problemstillinger som er forbundet med dem .....	25
4.3	Oppsummering .....	39
<b>5</b>	<b>Gjennomgang av vedtaksbrev fra saksbehandlingen .....</b>	<b>40</b>
5.1	Formål og utvalg av saker for gjennomgangen .....	40
5.2	Saksforberedelsesfasen – informasjon og veiledning, varsler om saksbehandlingstid .....	41
5.3	Saksbehandlingsfasen .....	42
5.4	Vedtakene – med hovedvekt på begrunnelser .....	43
5.5	Saksbehandlingstid .....	46
<b>6</b>	<b>Institusjonelle, rettslige og organisatoriske forhold som har betydning for oppgaveløsningen .....</b>	<b>49</b>
6.1	Innledning .....	49
6.2	Organisatoriske rammebetingelser .....	50
6.3	Rettslige rammebetingelser - regelverkets utforming og embetenes oppgaver og muligheter .....	58
6.4	Effekter for saksbehandlingen .....	61

**Vedlegg 1:** Oversikt over organiseringen av Fylkesmannsembetene i Hedmark, Telemark og Nordland

**Vedlegg 2:** Oversikt over saker, dokumenter og litteratur

---

# 1 Sammen drag og leseveiledning

## 1.1 Om bakgrunnen og oppdraget

I 1997 startet det tidligere Planleggings- og samordningsdepartementet et bredt anlagt prosjekt om fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans. Prosjektet ble organisert i tre faser med følgende delmål:

1. redegjøre for samtlige rettssikkerhetsoppgaver i embetene
2. vurdere hvordan rettssikkerhetsoppgavene blir ivaretatt
3. utarbeide tiltak som kan styrke embetenes rettssikkerhetsfunksjon

Første del av prosjektet var en kartlegging og drøfting av rettsikkerhetsoppgavenes innhold og karakter, og foreligger som Delrapport 1. AAD 1999. I rapporten fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet er det redegjort for omfanget av, og i noen grad innholdet i, rettssikkerhetsoppgavene som departementene har lagt til Fylkesmannsembetene. Det er angitt et stort antall svært ulike oppgaver: (Andre oppgaver enn de som er kategorisert som rettssikkerhetsoppgaver er ikke beskrevet.)

Førsteinstansoppgaver	138
Klageinstansoppgaver	80
Godkjenningsoppgaver	6
Lovlighetskontroll	3
Tilsyn	30
Arealplanbehandling	7
Veiledning	6
Sum:	270

Som ledd i del to i prosjektet har Statskonsult på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet gjennomført en undersøkelse som belyser hvordan fylkesmannen løser sine rettssikkerhetsoppgaver. Undersøkelsen skulle innrettes slik at vurderingene omfatter relevante oppgaver fra samtlige seks oppdragsdepartementer<sup>2</sup>.

## 1.2 Presentasjon av undersøkelsen

I kapittel 2 presenteres Statskonsults undersøkelse. Vi redegjør her for hvordan studien er lagt opp, og for den tilnærminger vi har valgt for å belyse problemstillinger knyttet til rettssikkerhet i offentlig forvaltning.

Vår studie er begrenset til tre embeter, Hedmark, Telemark og Nordland. Valget av nettopp disse fylkene ble foretatt for å få med embeter som er forskjellige langs mange dimensjoner, - bl.a. med hensyn til geografisk plassering,

---

<sup>1</sup> Oversikten er basert på departementenes egen kategorisering av oppgaver. I rapporten gjøres det oppmerksom på en viss usikkerhet mht antallet fordi departementene kan ha definert inndeling av "rettssikkerhetsoppgaver" ulikt.

<sup>2</sup> De aktuelle departementene er Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Landbruksdepartementet, Justisdepartementet og Barne- og familiedepartementet.

---

næringsgrunnlag, kommunestruktur og reiseavstander. Dertil kommer forskjeller i intern organisering, bemanning og lederstil. Vi antar derfor at de mer generelle rettssikkerhetsmessige problemstillingene som utredes, vil være gjenkjennelige og relevante også for andre embeter.

Studien omfatter et bredt spekter av rettssikkerhetsoppgaver ved embetene, belyst fra ulike synsvinkler og på grunnlag av ulike datasett. En viktig begrensning er imidlertid at vi ikke har innhentet opplysninger fra kommuner, borgere, organisasjoner eller andre institusjoner som myndighetsutøvelsen i embetene retter seg inn mot.

Spørsmålet om hvordan fylkesmannen løser sine rettssikkerhetsoppgaver, belyses ut fra følgende innfallsvinkler og grunnlag:

For det første har vi utredet rettssikkerhetsmessige problemstillinger knyttet til et utvalg konkrete oppgaver. Hovedvekten legges på fylkesmannens klagesaksbehandling på områder hvor kommunene fatter vedtak i førsteinstans. Men i utvalget av oppgaver fra de forskjellige oppdragsdepartementene inngår også flere oppgaver der fylkesmannen har førsteinstansbehandlingen, tilsynsvirksomhet rettet mot institusjoner og kommuner samt veiledning på forskjellige lovområder. Utredningen av problemstillinger knyttet til oppgavene er basert på intervjuer med ledere og saksbehandlere i embetene, samt materiale fra vår egen gjennomgang av illustrerende saker som embetene har valgt ut for oss.

For det andre har vi satt søkelys på embetenes behandling av et utvalg enkeltsaker på grunnlag av foreliggende saksdokumenter. Hensikten med denne gjennomgangen er i hovedsak å belyse embetenes saksbehandling i forhold til krav i forvaltningsloven. Et av kriteriene er å se på hvordan sakene presenteres på bakgrunn av forvaltningslovens krav til redegjørelse for faktum, regelverk og begrunnelse, og skjønnstema.

Endelig vurderer vi embetenes tilnærming til de forskjellige rettssikkerhetsoppgavene i lys av spesielle kjennetegn ved fylkesmannsinstitusjonen og embetenes rammebetingelser. Søkelys settes på eksterne rammebetingelser, knyttet til regelverk, ressurser, samlet oppgaveprofil og styring fra overordnet myndighet. Videre drøfter vi interne forhold i embetene knyttet til prioritering av oppgaver, forvaltning av kompetanse, tilrettelegging av arbeid og rutiner. Grunnlaget for analysen er våre intervjuer med embetsledelsen og saksbehandlere, supplert med studier av relevant regelverk, saksdokumenter samt interne statistikker, årsmeldinger og annen foreliggende dokumentasjon fra embetene.

### **1.3 Embetenes forutsetninger for å fungere som rettssikkerhetsinstans**

I kapittel 3 redegjør vi for rammebetingelser med hovedfokus på interne forhold i embetene. I lys av dette ser vi nærmere på forskjeller og likheter i organisatorisk praksis i ved embetene i Hedmark, Telemark og Nordland. Vi redegjør for intern organisering, arbeidsformer, bruk av og behov for kompetanse i ulike avdelinger og på ulike fagområder. Vi er her opptatt av

---

hvordan embetene klarer å utnytte medarbeidernes kompetanse i løsningen av forskjellige typer rettssikkerhetsoppgaver og andre oppgaver innrettet mot kommunene.

Fylkesmannens autoritet og integritet har betydning for borgernes tillit, og derved også for hvordan embetet kan ivareta sin funksjon som rettssikkerhetsinstans. At embetene har solid og allsidig fagkompetanse er en viktig forutsetning for autoritet og tillit. Men fagkompetanse alene er ikke nok. Fylkesmannen personlig, andre i embetsledelsen og medarbeiderne for øvrig må ha evne til å hevde en omstridt posisjon på en god måte. God formidling og tillitskapende virksomhet er viktig, ikke bare vis a vis de faglige/administrative organer i kommunene, men også på politisk nivå og i befolkningen. I alle de tre embetene var det gjennomgående høy bevissthet om slike krav.

Embetene legger stor vekt på å rekruttere og beholde medarbeidere med høy fagkompetanse. Fordi det er stor bredde i fagområder, oppgavetyper og arbeidsmåter, er det behov for medarbeidere med kunnskap og erfaring på ulike fagfelt og områder. Tverrfaglighet blir alle tre steder sett på som et fortrinn ved fylkesmannsembetet sammenliknet med de fleste andre statlige organer.

Informantene hevder, på den ene siden, at ingen enkelt faggruppe står i noen særstilling. På den annen side understrekes det at jurister med solid forvaltningsrettslig bakgrunn spiller en nøkkelrolle for å sikre god nok forvaltningskunnskap i embetet som helhet. Juridisk kompetanse er også sterkt etterspurt i forbindelse med rådgivning overfor kommunene. Det legges også stor vekt på å rekruttere og beholde medarbeidere med yrkeserfaring fra kommunal administrasjon.

Statskonsult har merket seg at problemstillinger knyttet til embetenes ivaretagelse av rettssikkerhet snarere er knyttet til ressurser enn til kompetanse. Alle tre steder er man opptatt av at de samlede ressurser til embetet ikke er tilstrekkelig for å løse alle pålagte oppgaver på en fullt forsvarlig måte. Budsjettordningen med tre separate budsjettkapitler (fram til og med år 2000) og forskjeller i styringsform og prioriteringer departementene imellom, har skapt skjevheter og opprettholdt skillelinjer mellom forskjellige fagavdelinger og saksområder. For å møte utfordringene satser embetene på forskjellige tiltak for å bedre samarbeidet og få til bedre opplæring i utøvelsen av oppgaver som er felles og gjennomgående i hele embetet uavhengig av sektor og fagområde, - det gjelder bl.a. tilsyn, veiledning og klagesaksbehandling.

#### **1.4 Undersøkelsens rettssikkerhetsoppgaver og problemstillinger knyttet til disse**

I kapittel 4 gjør vi nærmere rede for undersøkelsens rettssikkerhetsoppgaver; hvilken myndighet fylkesmannen har på de forskjellige saksområdene, hva oppgavene konkret består i og rettssikkerhetsmessige problemstillinger knyttet til selve oppgaveløsningen.

Vi har satt søkelys på generelle utfordringer og problemer knyttet til de respektive oppgavene, ikke først og fremst på forskjeller embetene imellom.

---

Det framgår at utfordringer og problemer knyttet til de ulike oppgavetyperne og rollene fylkesmannen er tildelt på de forskjellige områdene, er forskjellige.

To eksempler illustrerer den store spennvidden i de problemstillingene som fylkesmannens rettssikkerhetsoppgaver reiser. På området motorferdsel i utmark har vi oppfattet våre informanter dithen, at de står overfor spesielle utfordringer med å få (politiske) kommunale organer og borgerne til å akseptere de begrensningene regelverket setter.

Viktige rettssikkerhetsmessige utfordringer når det gjelder klagesaksbehandling etter lov om sosiale tjenester, gjelder for det første embetenes begrensede adgang til å omgjøre vedtak når det gjelder forhold som faller inn under kommunenes frie skjønn. Omgjøringsadgangen vil da bare kunne benyttes hvis vedtaket fremstår som ”åpenbart urimelig”. Dette skaper ofte vanskelig balansegang for embetene med hensyn til hva slags hjelpetilbud eller stønad man må la passere – selv om det ikke er optimalt.

Et generelt spørsmål er saksbehandlingstiden som varierer fra saksområde til saksområde. På noen områder er det forholdsvis kort saksbehandlingstid i embetene. Men, for eksempel for noen klagesakers vedkommende er saksbehandlingstiden i embetene relativt lang – 3 måneder eller mer.

I alle de tre embetene har våre informanter pekt på generelle utfordringer bl.a. knyttet til regelverk. Regelverket er ofte komplisert, og ansvaret kan være delt mellom to departementer. Departementene oppfattes å være for lite samordnet, og de sørger ikke for tilstrekkelig oppfølging av de problemstillinger regelverket medfører på kommunalt nivå.

Embetenes arbeidsform og prioriteringer preges av geografiske og næringsmessige forhold samt kommunestruktur. Fylkesmannens utfordringer er videre knyttet til oppgave- og rollesammensetning og kommunenes generelle forvaltningskompetanse.

Regelverket forutsetter tilstrekkelig kompetanse i kommuneadministrasjonen og hos politikerne til å forstå, utforme og anvende et komplisert regelsett. Spesielt de embetene som forholder seg til et stort antall småkommuner, ser det som nødvendig å nedlegge mye arbeid med å arrangere kurs og gi generell veiledning. Våre informanter er opptatte av de utfordringer denne situasjonen reiser for embetene. De tildelte ressursene er for begrenset i forhold til oppgavene, og det kan lett bli konflikter mellom fylkesmannens ulike roller på området.

## **1.5 Gjennomgang av vedtaksbrev fra saksbehandlingen**

I kapittel 5 gjennomgår vi en rekke av embetenes vedtak og vurderer disse opp mot prosessuelle krav som følger av forvaltningsloven. Hensikten er å få et bilde av det man kan kalle ”forvaltningsmessig skikkelighet”, i hovedsak med hensyn til utforming av vedtakene og begrunnelsene samt enkelte andre parametere for ”god og effektiv saksbehandling”.

---

Hovedinntrykket i alle de tre embetene er at de utformer og begrunner vedtakene på en god måte. Det er liten variasjon i kvaliteten på saksbehandlingen som kan tilbakeføres til hvilken fagbakgrunn / avdeling som har utformet vedtaket, noe som bekrefter at medarbeiderne har solid, generell forvaltningskompetanse.

Klagesakene spesielt har gjennomgående samme standard i samtlige avdelinger og embeter. Førsteinstansvedtak har større variasjoner i form av at det i noen saker kan være mer vekt på faglige forhold enn på de formelle krav til begrunnelsene og henvisninger til regelverket. Vedtakene i saker avgjort av fylkeslandbruksstyrene holder innholdsmessig samme nivå som de andre mht ”forvaltningsmessig skikkelighet”, men formen på og sammensetning av dokumentene gjør begrunnelsene uoversiktlige og uklare. Veiledninger til enkeltborgere redegjør godt for deres rettslige og faktiske stilling.

Det er likevel en viss variasjon mellom vedtakene med hensyn til grundighet i begrunnelsene og i hvilken grad embetenes egen saksutredning fremgår av vedtaksbrevene. Vi mener å se spor av at embetene legger mye arbeid ned i å begrunne omgjøringer i klagesaker slik at de kan oppfattes mer som en veiledning overfor kommunen enn for den borgeren saken angår.

Det dreier seg her om forhold som embetene selv rår over. Statskonsult foreslår derfor at embetene tar fatt i spørsmålet og vurderer hvem som er primæradressat. En mulighet vil være at de skriver ett brev til borgeren og ett til kommunen. Likeledes mener vi embetene bør vurdere om man av hensyn til borgernes tillit bør unngå at avslag i klagesaker tidvis får en enklere begrunnelse enn omgjøringer. Fra borgerens synsvinkel kan behovet for en utførlig begrunnelse være større når vedkommende ikke får medhold enn når det er omvendt.

## **1.6 Institusjonelle, rettslige og organisatoriske forhold som har betydning for oppgaveløsningen**

I kapittel 6 ser vi på fylkesmannens rettssikkerhetsoppgaver i lys av institusjonelle, rettslige og organisatoriske forhold. Det vil si at søkelyset settes på forvaltningspolitiske problemstillinger knyttet til embetets rammebetingelser i vid forstand. Når vi vurderer oppgaveløsningen i en slik kontekst, kommer vi fram til at trekk ved de eksterne rammebetingelsene og mangelfull kompetanse i kommunene utgjør de viktigste hindre for en bedre utnyttelse av fylkesmannens potensiale som rettssikkerhetsinstans.

Departementenes tildeling av oppgaver gir embetene ulike roller overfor kommuner og borgere. Departementenes oppgavesammensetning vitner om mangel på enhetlig strategi når det gjelder fylkesmannens oppgaver, plassering og roller i offentlig forvaltning. Embetene har i dag en uklar profil som i liten grad støtter opp om eller fremhever deres rettssikkerhetsfunksjon.

Hovedtyngden i embetenes oppgaver er rettet mot det kommunale forvaltningsnivået. Oppgavene gir embetene roller som kan komme i konflikt med ivaretagelse av rettssikkerhetsoppgaver. Over tid kan embetene ha vært

---

involvert i så mange sider av en beslutningsprosess at embetets autoritet og tillit som rettssikkerhetsinstans blir svekket.

Departementenes oppfølging av oppgavene er ofte svak både når det gjelder å fokusere på ivaretagelse av rettssikkerhet samt å gi embetene større spillerom til å forvalte ressurser på en hensiktsmessig måte. Så lenge embetenes ressurser er såpass begrenset bør oppgavesammensetningen vurderes med tanke på hvilke oppgaver som gir synergieffekt. Mange av førsteinstansoppgavene belaster embetene uforholdsmessig mye ved å stille krav til særskilt kompetanse som er lite relevant for de øvrige oppgavene.

Lovgiver har definert skranker for embetenes adgang til å overprøve kommunens vedtak. Dette gjelder både forvaltningsloven og lov om sosiale tjenester ved å la hensynet til det kommunale selvstyre veie tyngre enn borgerens rett til å få en rimelig avgjørelse. Regelverket for ulike tilsynsområder er så uensartet og lite samordnet at det utgjør et hinder for å utarbeide effektive tilsynsmetoder i embetene. Den lovpålagte tilsynsfrekvensen med barnevernsinstitusjoner beslaglegger så store ressurser at embetenes mulighet for å følge opp andre viktige områder innenfor dette området svekkes.

Summen av disse rammebetingelsene fører etter vår oppfatning til at embetene er tilbakeholdne med å benytte sin adgang til å omgjøre kommunale vedtak. Adgangen til å prøve ”alle sider” av saken benyttes for eksempel sjelden. Spesielt er tilbakeholdenhet tydelig når temaene ligger innenfor kommunens utøvelse av fritt skjønn. Dette er etter vår oppfatning en indikasjon på at embetene navigerer varsomt i spenningsfeltet mellom stat, kommune og borger. Over tid etablerer embetenes saksbehandling en praksis som kommunene, enkeltborgerne og embetene kan leve med. Fylkesmannens rettssikkerhetsfunksjon har i liten grad vært særskilt fokusert. Forutsatt at denne funksjonen skal styrkes vil man på flere nivåer måtte foreta en avveining av hvilke primærinteresser rettssikkerhetsfunksjonen skal ivareta. Satt på spissen er det et spørsmål om fylkesmannens rettssikkerhetsfunksjon skal være ”for borgeren mot kommunen” eller ”med kommunen for borgeren”.



---

## 2 Innledning

### 2.1 Presentasjon av undersøkelsen

#### Bakgrunn

I 1997 startet det tidligere Planleggings- og samordningsdepartementet et bredt anlagt prosjekt om fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans. Forankringen av prosjektet i forhold til fagdepartementene ble gjort av Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU). Hensikten med prosjektet var å få fram en samlet redegjørelse om fylkesmannens rettssikkerhetsoppgaver og hvordan disse blir ivaretatt. Prosjektet skulle videre ha et praktisk siktemål i form av å finne fram til tiltak for videreutvikling av fylkesmannsembetene og derigjennom bedring av borgernes rettssikkerhet.

I den første fasen i prosjektet ble det i regi av Arbeids- og administrasjonsdepartementet gjennomført en kartlegging og drøfting av rettssikkerhetsoppgavens innhold og karakter (AAD. Delrapport 1. 1999). Parallelt med dette utredningsarbeidet ble det satt i gang et målrettet utviklingsarbeid ved tre utvalgte embeter. De tre embetene valgte hver sine innfallsvinkler for å få en bedre oppgaveløsning på områder av betydning for rettssikkerhet<sup>3</sup>. Som ledd i den neste fasen i prosjektet (fase to) har Statskonsult gjennomført en undersøkelse som belyser hvordan fylkesmannen løser sine rettssikkerhetsoppgaver.

#### Mandat og mål

Utgangspunktet for Statskonsults undersøkelse er at departementene har ønsket å få bedre oversikt over hvordan rettssikkerhet ivaretas i fylkesmannsembetene. Oppdraget fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet innebar at undersøkelsen skulle gi indikasjoner om hvordan fylkesmennene faktisk utfører sine rettssikkerhetsoppgaver knyttet til saksbehandling. Av praktiske og ressursmessige grunner ble undersøkelsen begrenset til et fåtall embeter, men til gjengjeld gi en detaljert gjennomgang av et utvalg konkrete saker. Hovedvekten skulle legges på klagesaker fra ulike lovområder. Saksutvalget skulle dessuten være relevant for samtlige oppdragsdepartementer<sup>4</sup>.

I samråd med Arbeids- og administrasjonsdepartementet ble det høsten 1999 sendt en forespørsel til tre embeter - Hedmark, Telemark og Nordland - om de ville delta i studien. Fra alle tre steder var svaret positivt. Før det ble tatt noen beslutning om hvordan oppgaven skulle avgrenses og konkretiseres, gjennomførte vi en "forundersøkelse". Vi foretok en besøksrunde til de tre embetene, og gjennomgikk i den forbindelse diverse interne rapporter, statistikker og saksdokumenter. De innspillene vi fikk i de første samtalene med embetsledelsen og saksbehandlere, var et viktig korrektiv i utarbeidelsen av den endelige prosjektplanen.

---

<sup>3</sup> Det er opprettet en egen hjemmeside for prosjektet i databasen IDUN som er et nettverk for fylkesmannsembetene og de oppdragsgivende departementene. Resultatene fra embetenes undersøkelser foreligger der.

<sup>4</sup> De aktuelle departementene er Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Landbruksdepartementet, Justisdepartementet og Barne- og familiedepartementet.

---

Ved inngangen til år 2000 kom vi fram til at undersøkelsen ikke burde begrenses til å omhandle klagesaksbehandling. For å få med oppgaver fra alle departementsområdene, var det nødvendig å inkludere både saksbehandling i førsteinstans og enkelte tilsynsoppgaver. (jf. redegjørelsen for oppgaver på forskjellige fagområder i kap 4).

### **Metoder og materiale**

Statskonsult har gjennomført en bred, kvalitativ undersøkelse rettet inn mot et begrenset antall embeter. Gjennomgangen baseres imidlertid på et omfattende erfaringsmateriale.

Vi kan ikke uten videre trekke slutninger om forholdene i alle landets fylkesmannsembeter. Valget av Hedmark, Telemark og Nordland ble foretatt for å få med embeter som er forskjellige langs mange dimensjoner, - bl.a. med hensyn til geografisk plassering, næringsgrunnlag, kommunestruktur og reiseavstander. De tre embetene er også forskjellige med hensyn til organisering, arbeidsmåter og personalressurser. Vi antar derfor at mange av de utfordringene som er representert i vårt utvalg av embeter, vil være gjenkjennelige og relevante også andre steder.

Fordelen ved å bare ta for seg tre embeter, er at vi har fått inngående kjennskap til forholdene på hvert enkelt sted. Dertil kommer at vi har fått rimelig god kjennskap ikke bare til de forskjellige rettssikkerhetsoppgavene som departementene har lagt til fylkesmannen, men også andre oppgaver. Studien gir derved grunnlag for å forstå hvordan (utvalgte) rettssikkerhetsoppgaver innpasses i embetenes samlede oppgaveprofil og prioriteringer.

Undersøkelsen omfatter et bredt spekter av oppgaver. Tilnærmingen til oppgavene har vært gjort ut fra to innfallsvinkler:

1. For det første har vi satt søkelys på de rettssikkerhetsmessige problemstillingene oppgavene reiser og vurdert hvordan embetene utfører oppgavene.
2. For det andre har vi, med disse oppgavene som utgangspunkt, satt søkelys på rammebetingelser som påvirker hvordan embetene utfører sine rettssikkerhetsoppgaver.

Denne studien gir imidlertid ikke grunnlag for å vurdere alle sider ved rettssikkerhetsproblematikken i embetene. I de fleste tilfelle har vi ikke hatt tilstrekkelig grunnlag for å vurdere rettssikkerhet ut fra det materielle innholdet i vedtakene. Intervjumaterialet utgjør et viktig supplement, men heller ikke dette gir grunnlag for å bedømme "rettsriktigheten" i Fylkesmannens avgjørelser. I tråd med oppdragsbeskrivelsen fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet rettes oppmerksomheten i første rekke mot embetenes forvaltningskompetanse. Et sentralt spørsmål i den forbindelse er om regelverk og normer for god saksbehandling faktisk blir etterlevd i embetene.

### **Om grunnlagsmaterialet**

Det viktigste grunnlagsmaterialet i Statskonsults undersøkelse har vært basert på følgende undersøkelsesprosedyrer og kilder:

- 
- besøk og intervjuer i embetene, som har omfattet bred kontakt både med embetsledelse og saksbehandlere med erfaring fra de forskjellige fagområdene/oppgavetyper.
  - gjennomgang av et utvalg saksdokumenter (enkeltsaker og tilsynsrapporter) og regelverk
  - studier av interne statistikker og annen foreliggende dokumentasjon fra embetene.

Vi har altså ikke innhentet opplysninger fra kommuner, borgere, organisasjoner eller andre institusjoner som myndighetsutøvelsen i embetene retter seg inn mot. Slike kontakter ville uten tvil ha vært viktig både i den generelle drøftingen av rettssikkerhetsmessige problemstillinger relatert til ulike typer oppgaver, og når det gjelder vurderinger av måten oppgavene blir løst på. Når vi ikke har gått inn på dette, er det fordi det ville krevet større ressurser enn vi har hatt til disposisjon i dette prosjektet.

### **Besøk og intervjuer i embetene**

- Første besøksrunde ble foretatt i november/desember 1999. To dager var avsatt på hvert sted. Innledende samtaler med hele embetsledelsen og enkelte saksbehandlere fra alle avdelinger om forvaltningspraksis og spesielle utfordringer knyttet til Fylkesmannens rettssikkerhetsoppgaver.
- Andre besøksrunde ble foretatt i mai/juni 2000. To dager var avsatt på hvert sted. Denne gangen ble det meste av tiden brukt til samtaler med saksbehandlere der vi bl.a. drøftet et utvalg konkrete saksdokumenter. Synspunkter og spørsmål som kom fram i kontakt med saksbehandlere ble fulgt opp i samtaler med enkelte personer fra embetsledelsen.
- Tredje besøksrunde ble foretatt i oktober 2000. To dager ble avsatt. Samtaler med så vel embetsledelse som saksbehandlere for å supplere opplysninger fra tidligere besøk, samt drøfting av foreløpige resultater fra undersøkelsen.

### **Gjennomgang av et utvalg saksdokumenter (enkeltsaker og tilsynsrapporter)**

Informasjon fra våre samtaler med ansatte i embetene har vi supplert med vår egen gjennomgang av saksdokumenter. I alle de tre embetene fikk vi hjelp til å hente fram et visst antall saksdokumenter fra et bestemt tidsrom (hovedsakelig 1998). I tillegg ba vi embetene velge ut noen enkeltsaker, tilsynsrapporter (eller lignende) fra de senere årene, som de mente var egnet til å få fram viktige rettssikkerhetsmessige problemstillinger ”eksempelsaker”. Hensikten var at det samlede utvalget av saksdokumenter, de tilfeldig utvalgte saksdokumentene og ”eksempelsakene”, skulle være håndterlig, og likevel gi et dekkende bilde av saksbehandlingen for de oppgavene som blir fokusert.

### **Statistikker og andre skriftlige kilder**

Embetenes ulike rapporter, strategidokumenter virksomhetsplaner, interne instruksjoner, maler og lignende er en annen viktig del av grunnlaget. Likeledes rapporter, delegasjonsbestemmelser, rundskriv og lignende fra departementene. Sivilombudsmannens årsmeldinger for årene 1997-99 har også vært

---

gjennomgått. I hovedsak har vi også med hensyn til dette grunnlaget fokusert på året 1998.

Oversikt over saksdokumenter og det øvrige materialet følger rapporten som vedlegg 2.

## **2.2 Rettssikkerhetsbegreper – idealer og realiteter i offentlig forvaltning**

Når det argumenteres for ”hensynet til rettssikkerheten” i offentlig forvaltning, er det ofte uklart hva som ligger i begrepet. For å få en bedre forståelse og kunne kommunisere fruktbart med andre, er det viktig å klargjøre hva vi mener med begrepet i ulike sammenhenger, hvilke reelle verdier rettssikkerheten er bærer av, og hvilke mer eller mindre likeverdige forvaltningsverdier som rettssikkerheten må avveies i forhold til.

### **Prosessuelle og materielle rettssikkerhetskrav**

Det resultatorienterte rettssikkerhetsbegrepet innebærer at rettssikkerhet er realisert i det omfang at borgerne får de rettigheter og ytelser de har krav på etter lovgivningen, og ikke pålegges andre plikter enn de det er hjemmel for å pålegge dem. Med et slikt utgangspunkt forstås andre former for rettssikkerhet og andre rettsgarantier som virkemidler/redskap for å oppnå den resultatorienterte rettssikkerheten.

En alternativ tilnærming er å ta utgangspunkt i bestemte elementer, eller krav til rettssikkerhet i forvaltningen. Disse elementene kan kategoriseres på ulike måter. Det kan skilles mellom prosessuelle, personelle og materielle rettssikkerhetskrav. Prosessuelle krav kan forstås som samlebegrep for regler om fremgangsmåten i saksbehandlingen som skal bidra til at avgjørelser blir lovlige og riktige. Personelle krav refererer til kvalifiseringsregler, dvs. hvilke institusjoner og personer som kan/skal utføre bestemte oppgaver<sup>5</sup>. Materielle regler er visse minimumskrav til den innholdsmessige siden ved vedtakene.

Det er mye som taler for at prosessuelle rettssikkerhetsregler ikke bare bør bedømmes ut fra hvilken betydning de har for de endelige resultater, men også ut fra sin betydning for partenes og borgernes tillit til ”at det går riktig for seg” i forvaltningen. Det er bred enighet om at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og forskjellige særlover, samt mulighet for å få vurdert om et vedtak bør kunne omgjøres og adgangen til klage/omgjøring er viktige elementer i denne sammenheng.

I Delrapport 1 fra Arbeids- og administrasjonsdepartementets prosjekt om fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans (1999) er det ikke et resultatorientert rettssikkerhetsbegrep som legges til grunn. Her blir oppmerksomheten hovedsakelig rettet mot fylkesmannens arbeidsmåter, med sikte på å ivareta rettssikkerhet. Det understrekes eksplisitt at prosjektet ikke primært retter seg mot å ”måle om fylkesmannens avgjørelser innholdsmessig er korrekte eller om de lovbestemte fylkesmannen arbeider etter er gitt et slikt innhold at

---

<sup>5</sup> Eckhoff og Smith (1999) velger en tilnærming der de personelle kravene er kategorisert som prosessuelle elementer.

---

rettssikkerhet faktisk kan bli ivaretatt” (s. 10). Man velger her å legge hovedvekten på prosessuelle rettssikkerhetslementer, vidt definert<sup>6</sup>.

### **Fylkesmannens rolle i rettssikkerhetssammenheng**

Statskonsult har lagt den samme tilnærmingen til rettssikkerhet til grunn for sin undersøkelse. Også i vår undersøkelse er det hovedsakelig de prosessuelle rettssikkerhetslementene som står i fokus. Samtidig forsøker vi å vurdere rettssikkerhetsarbeidet i lys av spesielle kjennetegn ved fylkesmannsinstitusjonen. Fylkesmannen har for eksempel en helt annen rolle i rettssikkerhets- sammenheng enn domstolene. Rollen skiller seg også fra andre statlige forvaltningsorganer, som for eksempel små, spesialiserte klagenemder.

Som klagesaksbehandler har Fylkesmannen en *konfliktløsende funksjon av rettslig karakter*. Fylkesmannens rolle som klagesaksbehandler er likevel vesentlig annerledes enn domstolenes. Det beror bl.a. på at embetet inngår i et over-/underordnet forhold til den organisasjonen som har fattet førsteinstansvedtaket. Fylkesmannen står midt i spenningsforholdet mellom stat og kommune. Domstolenes uavhengige stilling er en helt sentral forutsetning for å håndtere kommunen og borgeren som likeverdige parter. (”Den blinde Justitia”). Til gjengjeld har fylkesmannen en videre adgang enn domstolene med hensyn til å kunne overprøve om vedtak er hensiktsmessige.

Dertil kommer at Fylkesmannen ikke er et spesialisert forvaltningsorgan som bare er innrettet på å ivareta borgernes rettssikkerhet. Parallelt med at fylkesmannen behandler klagesaker og arbeider med andre rettssikkerhetsoppgaver, vil embetet for eksempel kunne være involvert i planlegging av et avfallsdeponi hvor plasseringen er omstridt og problemet er at ”ingen” vil ha det i sitt nærområde.

Det ligger utenfor rammene av dette prosjektet å vurdere hvilke rettssikkerhetsoppgaver embetene bør ha. Men spørsmål om oppgaveprofil, og prioritering av oppgaver sett i forhold til de brukergrupper og interesser embetene skal ivareta, har relevans som rammebetingelse.

### **Myndighetsutøvelse og tjenesteyting**

Kravene til saksbehandling er basert på forvaltningsrettslige prinsipper og generelle regler, med referanse bl.a. til reglene i forvaltningsloven. For saker som ender i et enkeltvedtak finnes det ofte i tillegg regler i eller i medhold av særlovgivningen.

Et sentralt fokus i prosjektet er krav til rettssikkerhet sett i relasjon til myndighetsutøvelsen i fylkesmannsembetene. Undersøkelsen omhandler også oppgaver hvor det er litt usikkert hvordan rettssikkerhet skal defineres – såvel i teori som i praksis. Det siktes da til offentlige myndigheters ansvar for ”faktiske handlinger” i form av tjenesteleveranser. Velferdsstatlige tjenester innenfor helse- sosial- og skolesektoren er eksempler på en type virksomhet som

---

<sup>6</sup> Prosessuelle elementer: uhildet og upartisk saksbehandling, hensynsfull saksbehandling med riktig tidsbruk, kontrollérbarhet (innenfor forvaltningen og ved domstolskontroll). Materielle elementer: vern mot usaklig forskjellsbehandling, vern mot vedtak som ikke har tilstrekkelig hjemmel, forutberegnelighet, rettsriktighet (AAD.1999.s.10)

---

kvantitativt veier tungt, ikke minst i kommunesektoren, og hvor det hersker til dels stor usikkerhet om ytelsenes omfang og tildelingskriterier. Rettstilstanden kan være kjennetegnet ved at statlige instanser, kommuner og fylkeskommuner blir pålagt mer eller mindre klare forpliktelser for å tilby en tjeneste, uten at det er fastlagt noen tilsvarende individuelle rettigheter. Dertil kommer risiko for forskjellsbehandling i forbindelse med desentralisering til kommunesektoren. På områder hvor de nasjonale standardene er uklare og/eller dårlig bekjentgjort, kan det være vanskelig å danne seg en oppfatning om hvilke variasjoner kommunene i mellom som er ønskelige – eller akseptable, og hva som er uakseptabel /ulovlig forskjellsbehandling av borgerne (jf Statskonsultrapport nr. 24.1999). En av utfordringene fylkesmannen står overfor, er å trekke opp grenser for hva som ligger innenfor og hva som ligger utenfor rammene for skjønn.

De faglige, juridiske definisjonene av rettssikkerhetsbegrepene kan framstå som så innfløkte at oppmerksomheten ledes bort fra de verdier som ligger til grunn. Rettssikkerhet dreier seg enkelt sagt om respekt for og vern av det enkelte individ, eller mer generelt om respekten for og vern av borgernes frihet i rollen som privatperson, organisasjonsmedlem, forretningsdrivende eller i andre sammenhenger.

### **2.3 Rettssikkerhet og kvalitet i saksbehandling belyst på grunnlag av ulike undersøkelsesprosedyrer og kilder**

Fylkesmannens funksjon som rettssikkerhetsinstans er for det første knyttet til embetenes virksomhet som klageorgan for kommunale vedtak. Statskonsults undersøkelse er lagt opp for å belyse spesielle kjennetegn ved dette klageinstituttet; føringer i form av regelverk, politisk/departemental styring, kompetente ressurser, arbeidsformer, antallet klagesaker embetene behandler på ulike områder, hvor stor andel av klagen som tas til følge og på hvilket grunnlag slik overprøving skjer.

Statskonsult er bedt om at problemstillinger vedrørende klagesaksbehandling og kommunalt skjønn blir viet særlig oppmerksomhet. Et sentralt spørsmål er om, og eventuelt i hvilken grad, embetene bruker sin adgang til å overprøve alle sider ved en sak, herunder også adgangen til å overprøve det frie skjønn. Praksis på dette området har stor betydning for en klager som oppfatter et vedtak som urimelig, og som er opptatt av hvor reell retten til å overprøve førsteinstansen egentlig er. Det ligger utenfor rammene for denne undersøkelsen å vurdere embetenes kontroll, eventuell graden av inngripen, i det kommunale selvstyre i vid forstand. Vårt anliggende har et mer begrenset siktemål, nemlig å undersøke hvordan hensynet til kommunal selvråderett påvirker embetenes behandling av klagesaker.

For å få best mulig kunnskap om Fylkesmannens rettssikkerhetsoppgaver knyttet til de ulike oppdragsdepartementenes fagområder, har vi også valgt å se på embetenes behandling av saker i førsteinstans, tilsynsvirksomhet rettet mot institusjoner og, i noen grad, kommuner, samt veiledning på forskjellige lovområder. Undersøkelsen omfatter alle hovedtyper rettssikkerhetsoppgaver ved embetene, belyst fra ulike synsvinkler og på grunnlag av ulike datasett.

---

Gjennomgang av saksbehandlingen for de utvalgte oppgavene som det settes søkelys på, er basert på intervjumateriale og lesning av regelverk og saksdokumenter.

Utvalget av saksdokumenter omfatter altså klagesaker, førsteinstanssaker og saker vedrørende tilsynsvirksomhet. Grunnlaget for vurdering av kvalitet i saksbehandlingen er krav i forvaltningsloven og andre normer for god forvaltningsskikk; krav til redegjørelse for faktum, regelverk, skjønnstema og begrunnelse osv.

---

## **3 Embetenes forutsetninger for å fungere som rettssikkerhetsinstans**

### **3.1 Autoritet og integritet og kompetente ressurser**

Fylkesmannens autoritet og integritet har betydning for borgernes tillit, og derved også for hvordan embetet kan ivareta sin funksjon som rettssikkerhetsinstans. At embetene har solid og allsidig fagkompetanse er en viktig forutsetning for autoritet og tillit. Men fagkompetanse alene er ikke nok. fylkesmannen og andre i embetsledelsen må ha evne til å hevde en omstridt posisjon på en god måte. Det stilles store krav til ledelse enten det er snakk om løse konflikter på områder der enkeltpersoners rettssikkerhet står på spill, eller å få kommunene til å akseptere omstridte statlige vedtak. Fylkesmannen og medarbeiderne i embetet er avhengig av god formidling og tillitskapende virksomhet, ikke bare vis a vis de faglige/administrative organer i kommunene, men også på politisk nivå og i befolkningen.

Fordi rettssikkerhetsfunksjonen omfatter ulike typer oppgaver relatert til forskjellige fagområder og sektorer, må fylkesmannen spille på et stort register av kompetanse. fylkesmannen er klagemyndighet for kommunale enkeltvedtak, tilsynsmyndighet etter særlovgivningen og har ansvar for diverse publikumsrettede oppgaver som for eksempel førsteinstansbehandling ved søknader om voldsoffererstatning. Utfordringene i embetene vil ikke være begrenset til ivaretagelse av rettssikkerhetshensyn i den enkelte sak. Det stilles krav om å se sammenheng mellom ulike saksområder og oppgaver i embetet, og så vel ledelsen som medarbeiderne må ha høy bevissthet om krav knyttet til utførelsen av forskjellige oppgavetyper og roller. Dertil kommer utfordringene knyttet til samarbeid med andre statlige og kommunale instanser.

Både i Hedmark, Nordland og Telemark har fylkesmannen personlig tung erfaring fra nasjonalt politisk nivå. Alle de tre stedene har såvel assisterende fylkesmann som avdelingsledere solid faglig og administrativ kompetanse. Flere har betydelig lengre fartstid i embetet enn fylkesmannen, erfaring fra andre stillinger i offentlig forvaltning og god kjennskap til forholdene i fylket. Vi antar at fylkesmennenes bakgrunn som politikere vil ha betydning for embetets autoritet og tillit i politiske kretser og i befolkningen. Det forutsettes at de i rollen som fylkesmann opptre som profesjonelle byråkrater og ikke tar særlig hensyn overfor spesielle politiske interesser og miljøer. I de tre embetene har ikke Statskonsult sett noe spor av ”politisk overstyring” av fagansvarlige fra fylkesmannen selv eller av andre i embetsledelsen.

Embetene legger stor vekt på å rekruttere og beholde medarbeidere med høy fagkompetanse. En stor andel har utdanning på universitets-/høgskolenivå. Fordi bredden i arbeidsoppgaver og arbeidsmåter i fylkesmannsembetene er så stor, er det et behov for medarbeidere med kunnskaper og erfaringer på ulike fagfelt og områder. Over tid er det utviklet en tradisjon for at ulike faggrupper jobber sammen. Tverrfaglighet, og gjennomgående høy, generell forvaltningskompetanse, blir alle tre steder sett på som et fortrinn ved fylkesmannsembetet sammenliknet med de fleste andre statlige organer.



---

## **3.2 Styring, organisering og tilrettelegging av arbeidet for å sikre riktig faglig kompetanse i arbeidet med rettssikkerhetsoppgaver**

Oppgaveløsningen i embetene bærer preg av at forholdet til overordnet sektormyndighet er forskjellig på de ulike områdene. Arbeids- og administrasjonsdepartementet legger også føringer på embetenes organisering. Ikke desto mindre er våre informanter opptatt av spørsmål om hvordan embetsledelsen kan utnytte sitt handlingsrom på en god måte. Alle tre steder drives et aktivt utviklingsarbeid, som er innrettet mot å sikre riktig ressursinnsats og faglig kompetanse i oppgaveløsningen.

Det er i dag betydelige forskjeller mellom landets fylkesmannsembeter når det gjelder formell organisering. I 1993 ble det gitt retningslinjer fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet om intern organisering i embetene. Disse innebar en inndeling på avdelingsnivå i landbruksavdelinger, kommunalavdelinger, sosial- og familieavdelinger og beredskapsavdelinger samt en administrativ enhet og en samordningsenhet. I omstillingsprogrammet for fylkesmannsembetene fra 1998 ble fylkesmannen gitt fullmakt til å foreta organisasjonsmessige tilpasninger innenfor visse rammer. Etter dette har embetene satset mye på å se forskjellige saksområder i sammenheng.

Forholdene har ligget best til rette for samarbeid mellom fagområder knyttet til de departementene som har bevilget midler til fylkesmannsambetet over et felles kapittel på statsbudsjettet ("1510-området"). Flere embeter, bl.a. Telemark, har opprettet samfunnsavdelinger som omfatter oppgavene til den tidligere kommunal-, sosial- og familie- og beredskapsavdelingen. Hedmark og Nordland har valgt annerledes og har fortsatt fem fagavdelinger (jf. vedlegg 1).

Budsjettmidlene til fylkesmannsembetene fra Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet har vært "øremerket" for oppgaveløsningen i hhv. landbruks- og miljøvernavdelingene (jf. Statskonsultrapport nr. 21. 1999). Som følge av dette har man ikke noen steder "fritt" kunnet overføre ressurser og kompetanse mellom oppgaver lagt til disse avdelingene og andre avdelinger.

Men fra og med 2001 har Regjeringen valgt å slå sammen de tre budsjettkapitlene som i dag finansierer embetenes virksomhet til ett budsjettkapittel (under Arbeids- og administrasjonsdepartementet), fordi fylkesmennene skal få mulighet for en mer formåls- og kostnadseffektiv ressursutnyttelse (jf. St. prp. nr. 1 (2000 – 2001)). Hvor store muligheter embetene faktisk vil få til å omdisponere personalressurser innad i organisasjonen, gjenstår å se. Det vil være spørsmål om hvordan fordelingen mellom fellesskapsmidler og "øremerkede" midler i budsjettet faktisk blir, og hvor sterke føringer som vil bli lagt på embetene i det årlige felles tildelingsbrevet fra departementene.

Statskonsult har merket seg at problemstillinger knyttet til embetenes ivaretagelse av sin funksjon som rettssikkerhetsinstans snarere er knyttet til ressurser enn til kompetanse. I samtlige tre embeter er man opptatt av at de samlede ressursene til embetet ikke er tilstrekkelig for å løse alle pålagte oppgaver på en fullt forsvarlig måte. Oppgavene som er lagt til embetene blir

---

vektlagt forskjellig i nasjonal politisk sammenheng, og det er klare grenser for embetsledelsens myndighet når det gjelder prioritering av ressursinnsats og kompetanse mellom de ulike avdelingene og saksområdene. Likevel ser vi at det foretas mer eller mindre bevisste prioriteringer. Alle tre steder blir enkelte oppgaver som ansees som viktige for borgernes rettssikkerhet lavere prioritert enn ønskelig. Problemene viser seg ved at saksbehandlingstiden på visse saksområder er lengre enn det som regnes for akseptabelt, eller at pålagte tilsynsoppgaver ikke overholdes i den grad som er forutsatt.

Ressursknapphet gjør det også vanskelig å sikre at medarbeiderne har oppdatert kunnskap. I alle de tre embetene blir det sett på som et problem at medarbeiderne ikke får de mulighetene til faglig oppdatering som ville være ønskelig, og at det heller ikke er mulig å sikre oppdatert kunnskap i hele organisasjonen på et stort antall lover og forskrifter. Spesielt i Nordland har man problemer fordi deltakelse på møter og kurs i Oslo (eller andre landsdeler) blir for ressurskrevende fordi det medfører for mye fravær fra jobben og høye reise/oppholdsutgifter.

Det foretas løpende mindre tilpasninger i organisasjonsstrukturen og nye arbeidsformer utprøves. Hvert embete har valgt sine egne løsninger, bl.a. når det gjelder ledelsesformer og intern struktur i fagavdelingene samt hvilke oppgaver som er lagt til stabs-/administrasjonshetene. Det er videre variasjon i så vel formelle som uformelle retningslinjer for delegering av ansvar til ledere på ulike nivåer og til saksbehandlere. Endelig vil vi påpeke at det er forskjeller med hensyn til plassering av bestemte oppgaver i den ene eller andre avdeling/fagmiljø.

Så langt vi har kunnet registrere, har ingen av embetene kommet fram til en organisasjonsmodell som de mener er ”optimal”. For eksempel blir det både i Hedmark, Telemark og Nordland drøftet hvordan plansakene / reguleringspørsmål, som i dag er delt på flere avdelinger, bør organiseres. Samarbeidet om plansaker/reguleringspørsmål er i dag organisert forskjellig de tre stedene. Telemark skiller seg ut fra de to andre embetene ved at beredskapsfeltet er trukket aktivt inn i dette saksfeltet. Dette sees som en av de entydige positive virkningene i forbindelse med etablering av en bred samfunnsavdeling.

For øvrig ser man på de øvrige grenseflatene mellom Miljøvern- og Landbruksavdelingen. Det antas at det kan være hensiktsmessig å samle noen av de saksområdene som er delt mellom disse avdelingene (f.eks. forurensning, forvaltning av utmarksressurser). Begrunnelsen kan både være mer effektiv utnyttelse av personalressursene, og hensynet til at brukerne skal få et felles kontaktpunkt i embetet.

Uansett hvilken organisasjonsmodell som velges, er embetene opptatt av at de står overfor store utfordringer når det gjelder arbeidsledelse og medarbeidernes samarbeidsevne. Kjernekompetansen vil være basert på samspill mellom mange forskjellige faggrupper, og ansvaret for samordning mellom fagområder og profesjoner vil måtte forvaltes av medarbeidere på alle nivåer i organisasjonen. Det stilles store krav til arbeidsledelse fordi arbeidsformene må tilpasses i

---

forhold til et bredt spekter av oppgavetyper. Medarbeiderne bør helst både kunne arbeide selvstendig og inngå i team på to eller flere. På de fleste områdene stilles det krav om fleksibel organisering og bruk av kompetanse både fordi visse oppgaver vil være ”deltidsbeskjeftigelse” for saksbehandlerne, og fordi saksmengden og arbeidsbelastningen veksler over tid.

I alle tre embeter rapporteres det om pågående eller nylig gjennomførte ”dugnader” for å komme ajour med store restanser av saker på bestemte områder. Slik innsats baseres som regel på utlån av personalressurser fra andre områder i samme, eller andre avdelinger. Men det forekommer også at man baserer seg på korttidsengasjementer. Dette er en løsning som forutsetter god forhåndsplanlegging og tett oppfølging fra ledelsen.

En viktig side ved det utviklings- og effektiviseringsarbeidet som embetene har drevet de senere årene, dreier seg om å styrke og målrette samarbeidet mellom faggrupper på saksområder knyttet til forskjellige avdelinger og departementsområder. Alle tre steder rapporteres det også om positive effekter av samlokalisering av de forskjellige avdelingene i Statens hus. Spesielt har det hatt betydning for samarbeidet mellom Landbruksavdelingene og de øvrige avdelingene i embetene. Embetene har innført nye arbeidsmåter som bidrar til at den avdelingsmessige ”revirtenkingen” blir mindre framtredd enn tilfellet var få år tilbake i tid. Alle medarbeidere, fra saksbehandlere til ledere på forskjellige nivåer, forutsettes å behandle hørings saker og andre saker på vegne av fylkesmannen. At ansvaret for samordning er desentralisert og vidt fordelt i organisasjonen, innebærer at det blir mindre dobbeltarbeid og press på ledelsen. Det oppmuntres til at forskjeller i faglige synspunkter skal komme fram, men at sakene sees i et helhetsperspektiv før konklusjoner trekkes.

### **3.3 Rekruttering og kompetanse**

Det har vært vanlig å rekruttere medarbeidere med juridisk-, samfunns- vitenskapelig, helse- og sosialfaglig-, landbruksfaglig- miljøfaglig og annen teknisk-/realfaglig bakgrunn. Spesielt for beredskapsområdet er innslaget av personer med militær bakgrunn fremtredende. Ledelsen oppfatter at de har godt kvalifiserte, dyktige og motiverte medarbeidere. Telemark, som skiller seg fra de to andre embetene i vårt utvalg ved at de har satset på å gi flere dyktige medarbeidere med kontoradministrativ bakgrunn tilstrekkelig opplæring til å bli forfremmet til saksbehandlere, skiller seg så vidt vi kan se ikke ut på noen uheldig måte.

På den ene siden hevdes det at ingen enkelt faggruppe står i noen særstilling. På den annen side blir det understreket at embetene er helt avhengig av at det til enhver tid er noen jurister som har solid kompetanse på det forvaltningsrettslige området. De mest erfarne juristene i embetene benyttes flittig i det interne kvalitetsikringsarbeidet. Juristene benyttes som generalister når det reises spørsmål om god forvaltningsskikk, samtidig med at embetene vektlegger å ha noen fagspesialister på bestemte lovområder. Alle tre steder blir det også understreket at det stadig er etterspørsel etter juridisk kompetanse på forskjellige fagområder i forbindelse med rådgivning overfor kommunene.

---

Embetsledelsen legger også stor vekt på å rekruttere og beholde fagpersoner som har skaffet seg yrkeserfaring fra kommunal administrasjon. I Telemark er det opprettet en spesiell stilling for en tidligere leder fra embetet, som kommunerådgiver. Vedkommende har bred erfaring fra kommunesektoren. Kommunalrådgiver skal ha ansvar for å samordne og bedre embetets service overfor kommunene. Stillingen omfatter også et spesielt ansvar for rettssikkerhet bl.a. ved skolering og faglig oppdatering av andre medarbeidere. Hittil har kommunalrådgiveren konsentrert oppmerksomheten om et utviklingsprosjekt i samarbeid med andre embeter om å bedre dokument-sikkerheten (både ordinær dokumenthåndtering og elektronisk dokumentformidling).

Når det gjelder behov for opplæring av medarbeiderne blir det alle tre steder lagt vekt på områder som er felles og gjennomgående for hele embetet, uavhengig av sektor og fagområde. Det gjelder spesielt kompetanse som er relevant for oppgaver som tilsyn, veiledning og saksbehandling. Hedmark var tidlig ute med kursing av sine medarbeidere i nye tilsynsmetoder (systemrevisjon og internkontroll). Både Telemark og Nordland er i gang med en slik satsing. Nordland har i løpet av det siste året arrangert interne kurs for å oppdatere alle medarbeiderne på saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven, og det er planer om å arrangere slike kurs løpende. Også Telemark vil i den nærmeste framtid sette i gang lignende opplæringstiltak.

Embetene har ikke noe opplegg for ”formell” faglig opplæring av nye medarbeidere. Ved nyansettelser får medarbeideren innføring i arkiv/administrative rutiner, samt at en kollega stiller opp som ”fadder”. For øvrig baserer man seg på kollegial ”skulder ved skulder” opplæring. Når en nøkkelmedarbeider på et saksområde slutter, kan det være fare for at ansvaret for overlevering av innkomne saker ikke blir forsvarlig overlevert. Ved en avdelingene i Hedmark, fortalte avdelingslederen at de hadde hatt problemer på grunn av manglende oppfølging av en nyansatt. Også ved de andre embetene har vi hørt om lignende problemer når en medarbeider slutter eller går i permisjon. Dette kan sees som en innebygd svakhet i en organisasjon som er basert på at medarbeiderne arbeider svært selvstendig, og kapasiteten knyttet til å lede andres arbeid er skåret ned til et minimum.

Faktiske og forventede endringer i embetenes oppgaveprofil, arbeidsmåter og roller har betydning ved nyrekruttering. Tydeligst kommer dette nå til uttrykk på miljøvern- og landbruksområdet. På miljøvernområdet, hvor kompetansen inntil nylig har vært konsentrert til det miljøfaglige (kjemi, biologi, botanikk m.m.), ser man nå framover og satser på ny, supplerende kompetanse tilpasset oppgaver som gjelder rådgivning, formidling og kommunikasjon med kommunale aktører og andre instanser. Det søkes etter personer med kompetanse innen prosjekt- og prosessledelse samt personer med generell eller mer spesialisert utredningskompetanse. Et aktuelt område er arbeidet med geodataforvaltning og derav følgende behov for ”GIS”-kompetanse. På landbruksområdet blir det på grunn av omlegging av landbruks- og distriktpolitikken lagt mindre ensidig vekt på kompetanse i nærings- og bedriftsøkonomi, og noe større vekt på samfunnsplanlegging og bygde-/tettstedsutvikling. Som et supplement til landbruksagronomene er det i

---

Hedmark nylig ansatt en jordskifte kandidat og en naturforvalter. Ved disse ansettelsene ville det også vært mulig å velge andre profesjoner, for eksempel en bygdesosiolog eller landskapsarkitekt.

Bruk av kompetanse på tvers av avdelinger for ivaretagelse av ulike typer oppgaver er blitt mer vanlig de senere årene. Ett område hvor det legges til rette for slikt samarbeid, er tilsyn. Alle de tre embedene er opptatt av deres samlede kompetanse og stor faglig spennvidde i oppgavesammensetning kan gi synergieffekter på tilsyn. Dette gjelder både for tilsyn rettet mot kommuner og institusjoner.

Både i Hedmark, Telemark og Nordland legges det stor vekt på å etablere og videreutvikle gode, eksterne samarbeidsrelasjoner. Oppgaveløsning i samarbeid med andre myndigheter er viktig fordi det tilfører embedet kompetanse, og fordi samordning i mange tilfelle er nødvendig for å komme fram til mest mulig helhetlige og adekvate løsninger for kommuner og andre berørte parter. Eksempler er Hedmarks bruk av fylkeskommunen når det gjelder arkitektfaglig bistand i byggesaker. Alle tre steder understrekes betydningen av å skape gode samarbeidsrelasjoner med Fylkeslegen.

### **3.4 Spesielt om behovet for og bruken av juridisk kompetanse**

Fordi vi i denne undersøkelsen har fokus på rettssikkerhet, har det vært naturlig å stille flere spørsmål om behovet for og bruken av juridisk kompetanse i fylkesmanns embedene.

Tradisjonelt har de fleste juristene i vært knyttet til oppgaver på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (i KOMSA / KOMA / SAMFUNNSAVDELINGEN). Men også i landbruksavdelingene og sosial- og familieavdelingene har det vært viktig med jurist(er) for å foreta den forvaltningsjuridiske kvalitetsikringen på lavest mulig nivå. Dertil kommer behovet for å benytte juridisk kompetanse i forbindelse med tilsyn, både på barnevernsområdet og andre områder.

Tilgangen til juridisk kompetanse på sosial- og familieavdelingenes områder, har ikke vært like stabil over tid. I Hedmark var situasjonen særlig kritisk ett til to år tilbake i tid, men er nå tilbake til det som regnes som normalt (1½ - 2 årsverk). I Telemark hvor dette arbeidsområdet er integrert i den bredere samfunnsavdelingen, vil en slik midlertidig nedgang i juristkapasiteten på ett av områdene ikke være like merkbart. Det varierer hvordan den juridiske kompetansen benyttes i Landbruksavdelingene. Tradisjonelt har den juridiske kompetansen her vært knyttet til skogseksjonen med oppgaver bl.a. knyttet til næringsutvikling og forberedelse av saker for et politisk organ (BU-styret). I Telemark er det fortsatt slik at en stor del av den juridiske kapasiteten i denne avdelingen benyttes i saksbehandling på utvalgte områder. På andre områder av stor betydning for rettssikkerhet (inntektsgarantiene og økonomiske sanksjoner knyttet til disse), er ikke juristen(e) trukket inn i. I Nordland har man valgt en løsning der juristen i avdelingen ikke er knyttet til en av de to seksjonene, men er i stab. Avdelingsleder ser det som del av sitt arbeidslederansvar å trekke juristen inn i de saker hvor det er størst behov for slik ekspertise.

---

Siden 1982 da Miljøvernavdelingen ble opprettet og fram til i dag, har det ikke vært vanlig å disponere en medarbeider med juridisk embetseksamen. Man har satset på at juristene i KOMA kunne tilføre nødvendig juridisk kompetanse også til dette området. I Hedmark, hvor det planfaglige arbeidet er høyt prioritert, anslås det at 1½ til 2 årsverk fra Kommunal- og regionaldepartementets område brukes til planfaglige oppgaver som strengt tatt tilhører Miljøverndepartementets ansvarsområde. Embetene i Telemark (og Buskerud) er så vi kan se i dag de eneste som har en jurist tilknyttet Miljøvernavdelingen. I Telemark dreier det seg om en av seniorjuristene i embetet (med tidligere ledererfaring).

Det er i dag ikke noen stor forskjell i antallet jurister i de tre embetene. Alle steder synes man også å ta for gitt at juristandelen vil være forholdsvis lav. Det går igjen at behovet for juridisk kompetanse ikke løses av medarbeidere med juridisk fagbakgrunn alene, men også ved at det satses på å gi medarbeidere med annen fagbakgrunn nødvendig saksbehandlingskompetanse og en viss innsikt i juridiske spørsmål. Ved tilrettelegging for samarbeid sikres riktig kompetanse og fleksibel utnyttelse av personalressursene. Et eksempel fra Telemark kan tjene som en illustrasjon. Her er hovedsaksbehandler for voldsoffererstatningssaker ikke jurist, men man har en jurist inne som veileder på saksområdet. Et annet eksempel er fra klagesaksbehandling på sosialområdet, hvor det er det vanlig at en jurist bistår saksbehandlere med sosial-/helsefaglig bakgrunn.

Alle tre steder blir det imidlertid understreket at presset på juristene er i ferd med å bli for stort. Omfanget av saker der det er behov for spesialisert juridisk kompetanse ser ut til å bli stadig større, og det legges vekt på å knytte juridisk ekspertise til flere arbeidsområder enn det som tidligere har vært vanlig. Vergemålssaker er ett av de områdene hvor det kreves juridisk kompetanse. Det dreier seg ikke her om så mange saker, men hver enkelt sak er gjerne komplisert og ressurskrevende.

Etter hvert som det er blitt større variasjon i intern organisering i embetene, ligger også forholdene bedre til rette for å benytte juristenes kompetanse på tvers av fagområder. Det gjelder framfor alt i embeter der en rekke arbeidsområder er samlet i en stor samfunnsavdeling, som i Telemark. I denne avdelingen har man i alt 7 jurister. Men også i embeter som fortsatt har fem fagavdelinger, som i Hedmark og Nordland, utnyttes de mulighetene som ligger i større organisatoriske frihetsgrader. I Hedmark er førsteinstansbehandlingen når det gjelder voldsoffererstatning plassert i kommunalavdelingen, hvor man har det tyngste juristmiljøet. I Nordland er kommunal- og samordningsavdelingen kontaktpunkt når innbyggerne eller media klager på manglende innsyn i kommunale dokumenter. Juristene i denne avdelingen har ansvaret for å vurdere om offentlighetsloven er fulgt, uansett hvilket saksområde det dreier seg om.

Ingen av våre informanter har tatt til orde for å opprette en egen juristseksjon/-avdeling. Alle tre steder blir det understreket at de har som ambisjon å etablere et nært samarbeid mellom jurister og andre fagpersoner. Imidlertid er man

---

oppmerksom på faren for at de juristene som arbeider på andre områder/avdelinger enn flertallet i embetet, blir faglig isolerte. For å motvirke det har man i Hedmark innført en ordning med faste fagdager der særlig avdelingsleder har ansvar for å bringe opp prinsipielle eller vanskelige saker til debatt. Alle juristene i embetet (og hos Fylkeslegen) inviteres når det er saker av felles interesse.

En annen mulighet som i dag blir vurdert, er å få større overlapp mellom juristene på flere områder. For embetet som sådant ville det vært fordelaktig om juristene lett kunne overføres til andre avdelinger og overta arbeidsoppgaver for hverandre etter behov. For den enkelte medarbeider ville en slik arbeidsform kunne være særlig utfordrende og faglig utviklende. I Hedmark har de et omstillingsprosjekt sammen med Oppland, der formålet er å få erfaringer med alternative måter å utnytte og utvikle juridisk kompetanse. De to embetene har fått anledning til å engasjere en ekstra medarbeider over en toårsperiode. Vedkommende vil i prosjektperioden gå inn i alle avdelinger som har en/flere egne jurister. Foreløpig er ikke erfaringene fra dette prosjektet evaluert. Ett av de spørsmål man i Hedmark ønsker å få klarlagt, er hvor langt det er mulig å gå med hensyn til fleksibel ressursutnyttelse av juridisk kompetanse. I den forbindelse bør det også vurderes hva som kreves av mer spesialisert juridisk kompetanse på ulike områder.

Embetene har et overordnet ansvar for det generelle regelverket innen forvaltningsrett og kommunalrett. De enkelte fylkers særpreg har da liten betydning for saksbehandlingen. Ansvar for disse oppgavene ligger som hovedregel i kommunalavdelingene. Mer systematisk samarbeid både på ledelses- og saksbehandlingsnivå embetene imellom er her en arbeidsform som kan gi rasjonaliseringsgevinster, utvikle medarbeidernes kompetanse og bidra til å heve kvaliteten på saksbehandlingen.

På flere områder, bl.a. på det juridiske området i kommunalavdelingene og på sosialområdet, kan det være et rasjonaliserings- og forbedringspotensiale i å satse mer systematisk på presedensregistre som et supplement til de saksbehandlingsmalene man i dag har. Ser man embetene under ett, er det store forskjeller når det gjelder tilgang til presedensstoff. Et område som er ”positivt” forfordelt, og som tjener mye på det, er sakene som blir avgjort i fylkeslandbruksstyret. Her har saksbehandlerne hos fylkesmannen anledning til å skaffe seg full oversikt.

### **3.5 Fagkompetanse i skjæringspunktet mellom kommuner og fylkesmann**

Som vi har vært inne på foran (jf. Kap. 2.3) kan fylkesmannens bidrag til rettssikkerhet vurderes fra ulike perspektiver. Fylkesmannen har ansvar for kvaliteten på saksbehandling og annen oppgaveløsning i embetene. Embetene legger imidlertid like stor vekt på fylkesmannens indirekte bidrag til rettssikkerhet gjennom påvirkning av kvaliteten i den kommunale forvaltning. I dette perspektivet vil kvaliteten på saksbehandling i kommunene ikke bare framstå som et internt kommunalt ansvar, men også som et viktig anliggende for embetene.

---

Forvaltningskompetansen i kommunene er mangelfull for så vidt som små og mellomstore kommuner som hovedregel mangler personale med fullverdig juridisk utdanning. Denne svakheten blir spesielt påtakelig når søkelyset settes på forvaltningens muligheter for å ivareta rettssikkerhetshensyn. Juridisk kompetanse vil i mange tilfelle være et viktig korrektiv i saksbehandling hvor også faglige og kommunaløkonomiske hensyn er legitime. Fravær av fullverdig juridisk kompetanse i offentlige forvaltningsorganer er vanskelig å kompensere fullt ut ved å basere seg på at fagprofesjoner har solid saksbehandleropplæring. Norsk forvaltningsrett har store innslag av ulovfestede prinsipper som skal ligge til grunn for forvaltningens regelanvendelse, og juridisk kompetanse er viktig for å legge til rette for og kvalitets sikre regelanvendelsen på ulike områder innen kommunal administrasjon. For å bøte på dette problemet har en av avdelingslederne i Hedmark uttrykt ønske om at flere småkommuner kunne samarbeide om en juriststilling. En enkelt jurist på deling mellom flere kommuner, ville imidlertid ikke kunne tilføre den enkelte kommune kompetanse på alle fagområder. I mange større kommuner løses behovet for mer spesialisert juridisk kompetanse ved kjøp av tjenester fra advokater.

Våre informanter understreker at fylkesmannen ikke kan ha ansvaret for forvaltningskompetansen i kommunene<sup>7</sup>. Embetene er faktisk engasjert i ulike opplæringstiltak rettet mot kommunenes medarbeidere, men her er det nok skjedd en reduksjon i fylkesmannens medvirkning over tid.

Embetene er også svært bevisst på at måten kommunene forvalter sitt rettssikkerhetsansvar ikke avhenger av kompetansen til det administrative personalet isolert sett, men også av hvordan politiske vedtak blir fattet. Administrasjonen kan ha god innsikt og lovforståelse, mens politikerne ofte har mangelfull kunnskap om grensene for forsvarlig regelanvendelse. Ofte føler politikere selv usikkerhet og tar kontakt med fylkesmannen for å få informasjon og veiledning. Problemstillinger knyttet til politikeres innflytelse på kvaliteten i kommunal saksbehandling dreier seg imidlertid ikke bare om kunnskapsnivået i administrative- og politiske posisjoner. I alle tre embeter er man opptatt av at mange kommunalpolitikere har liten respekt for lover og regler som setter grenser for deres skjønnsutøvelse og handlingsrom. En bevisst uklar grenseoppgang mellom politiske og administrative avgjørelser kan være et vel så stort rettssikkerhetsproblem i kommunene som mangelfull kompetanse.

Men selv om embetene har høy bevissthet om begrensningene i hva de kan bidra med når det gjelder å påvirke saksbehandlingen i kommunene, er de sterkt engasjerte i ulike former for opplærings- og rådgivningsvirksomhet rettet mot medarbeidere i kommunal administrasjon. Det utvikles ikke sjelden en form for samforståelse mellom fagpersonale hos fylkesmannen og i kommunene. Videre ser vi at embetsledelsen har ambisjoner om å ha en åpen dialog med så vel politiske som administrative ledere i kommunene. Det legges i dag stor vekt på finne anledninger hvor fylkesmann og kommunepolitikere kan møtes og utveksle synspunkter og erfaringer på fritt grunnlag.

---

<sup>7</sup> Denne rolleforståelsen er også nedfelt i ulike plan- og strategidokumenter, jf. bl.a. Strategisk plan for Fylkesmannen i Nordland 1996 – 1999 der det står: "Kommunenes opplæringsbehov bør i stor grad overlates andre aktører. Embetene skal ikke tilby konsulenttjenester på områder hvor det finnes et tilbud i markedet eller hvor kommunene selv har kompetanse" (s. 8).



---

Samtlige embeter oppfatter at kvaliteten i saksbehandling er svært varierende fra kommune til kommune. En av flere problemstillinger som er relatert til kompetanse i små kommuner, er mangel på kontinuitet og sakserfaring. Spesielt i Nordland ser det ut til at svært høy turnover i kommunal administrasjon er et stort problem. I fylkesmannsembetet forteller de at de har kontakt med kommuner hvor det er ansatt nye personer i nær sagt alle nøkkelstillinger, fra rådmenn til saksbehandlere på ulike områder, med ett eller et par års mellomrom. Andre forhold som bidrar til kompetanseproblemene i de minste kommunene er at en enkelt medarbeider behandler et vidt spekter av saker, og at de må treffe vedtak innenfor saksområder som de bare kommer borti en eller to ganger i året. Sviktende kompetanse viser seg spesielt tydelig i de vedtakene kommunen fatter der saksbehandlingen krever anvendelse av skjønn.

Embetene understreker imidlertid at det er store variasjoner innenfor ulike saksområder, og at situasjonen gjerne endrer seg over tid. For eksempel er kommunenes kompetanse innen landbruk gjennomgående god, med erfarne ledere. Landbruksavdelingene i embetene uttrykker likevel en viss bekymring, fordi de ser tegn til at dette fagområdet blir gradvis nedprioritert i kommunal administrasjon samtidig som flere oppgaver legges til dette nivået. På sosialområdet er inntrykket blandet. Embetene skiller mellom forvaltningen av kap. 4 (tjenester) og kap. 5 (økonomiske ytelser) i lov om sosiale tjenester. På det førstnevnte området er kompetansen i svak i de fleste kommuner. Når det gjelder planarbeid, registrerer embetene at kommunene i stor grad benytter private konsulenter til å utforme planer, hvilket i seg selv forteller om mangelfull plankompetanse i kommunene. I Nordland har fylkesmannen i samarbeid med fylkeskommunen og Nordlandsforskning fått støtte til et flerårig prosjekt, som har som formål å øke bevisstheten om nytten av planarbeid og heve kompetansen på dette området.

I alle tre embeter blir det understreket at kompetansesvikt og dårlig kvalitet i kommunal saksbehandling ikke er problemer som bare forekommer i små kommuner. Det er mange eksempler på små og mellomstore kommuner hvor forvaltningen fungerer veldig bra, og hvor medarbeiderne stadig rådfører seg med fagpersoner hos fylkesmannen og kollegaer i andre kommuner når de støter på vanskelige spørsmål. Embetene gir også eksempler fra store kommuner hvor saksbehandlingen på bestemte områder er kritikkverdig. Uansett kommunestørrelse kan det også være liten mottakelighet for å ta i mot råd og veiledning fra fylkesmannen. Fylkesmannen har i slike tilfelle anledning til å sammenkalle til møte med den politiske og administrative ledelsen i kommunen.

---

## 4 Undersøkelsens rettssikkerhetsoppgaver og problemstillinger knyttet til disse

### 4.1 Innledning

I rapporten fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet om Fylkesmannens rettssikkerhetsoppgaver – Delrapport I (1999) er det redegjort for omfanget av, og i noen grad innholdet i, rettssikkerhetsoppgavene som departementene har lagt til Fylkesmannsembetene. Det er angitt et stort antall svært ulike typer oppgaver: Andre oppgaver enn de som er kategorisert som rettssikkerhetsoppgaver er ikke beskrevet.

Typer oppgaver:

Førsteinstansoppgaver	138
Klageinstansoppgaver	80
Godkjenningsoppgaver	6
Lovlighetskontroll	3
Tilsyn	30
Arealplanbehandling	7
Veiledning	6
Sum:	270

Denne oversikten er basert på departementenes egen kategorisering av oppgavetyper hos fylkesmannen. I rapporten gjøres det oppmerksom på at oversikten er beheftet med en viss usikkerhet på grunn av at departementene kan ha definert ”rettssikkerhetsoppgaver” på ulike måter.

Statskonsult har i denne undersøkelsen sett nærmere på et utvalg av oppgaver fra de aktuelle<sup>8</sup> fagdepartementene.

Følgende oppgaver er valgt ut:

- Klagesaksbehandling etter plan- og bygningsloven (klager i så vel byggesom i plansaker) (Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet)
- Klagesaker etter lov om sosiale tjenester, Kap 4 og 5 (Sosial- og helsedepartementet)
- Klagesaker etter barnevernloven. (Barne- og familiedepartementet)
- Oppgaver i forbindelse med tilsyn med barneverninstitusjoner (Tilsynsrapporter, men også annen oppfølging etter tilsyn) (Barne- og familiedepartementet)
- Oppgaver etter lov om vergemål (klagesaker og andre) (Justisdepartementet)
- Oppgaver etter lov om voldsoffererstatning (førsteinstanssaker) (Justisdepartementet)
- Innstillinger til Fylkeslandbruksstyret (flere typer saker; klagesaker, førsteinstans og uttalelser) (Landbruksdepartementet)

---

<sup>8</sup> I denne sammenhengen vil det si; Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Landbruksdepartementet, Justisdepartementet og Barne- og familiedepartementet.

- 
- Oppgaver etter lov om motorferdsel i utmark – klagesaker, samt oppfølging overfor kommunene, (regelverkskontroll og lignende) (Direktoratet for naturforvaltning [Miljøverndepartementet])
  - Oppgaver i forbindelse med utslippstillatelser (førsteinstans samt klagesaker) (Statens forurensningstilsyn [Miljøverndepartementet])

Utvalget inneholder klagesaker, førsteinstanssaker, tilsyn, innstillinger og lignende. Klagesakene representerer en større andel enn de øvrige saksområdene i utvalget. Det er lagt vekt på klagesakene fordi embedenes funksjon som rettssikkerhetsinstans blir spesielt fremtredende her. Som siste instans i forvaltningen fatter embedet avgjørelser med endelig virkning for borgeren. Embedene skal gi borgerene sikkerhet for at den konkrete avgjørelse er korrekt både når det gjelder innhold og fremgangsmåte. Som klagesaksbehandler på områder hvor kommunen er førsteinstans, er fylkesmannens rolle å fremstå som en uavhengig overprøvingsinstans.

Klagesakene er også interessante fra kommunal synsvinkel med tanke på hvor langt embedene går i å overprøve alle sider ved kommunale vedtak, herunder om de også overprøver hensiktsmessigheten av kommunens vedtak, det såkalte "frie skjønn". Klagesakene er imidlertid ikke det eneste saksområdet hvor embedene har anledning til å intervensere i den kommunale forvaltningen. Også embedenes førsteinstansbehandling, tilsyn m.m. er interessante rettssikkerhetsoppgaver både fra kommune- og borgerperspektivet. Statlige tilsynsoppgaver overfor kommunene er også av spesiell interesse fordi slike oppgaver ligger i et spenningsfelt som er i stadig endring mellom statens kontroll og kommunenes selvstyre. Den nye kommuneloven og Stortingsmelding 23 (1992 – 93) er eksempler på dokumenter som argumenterer for å endre statens påvirkningsmekanismer fra de tradisjonelle kontrollvirkemidlene mot veiledning og dialog. En slik dreining i fylkesmennenes prioriteringer og roller i kontakten med kommunene vil ha betydning, ikke minst når det gjelder utøvelsen av tilsyn og veiledningsoppgaver.

## **4.2 Nærmere om oppgavene og rettssikkerhetsmessige problemstillinger som er forbundet med dem**

### **4.2.1 Plan- og bygningsloven - klagesaker**

Lovens hovedregel er at all bygging krever godkjenning/tillatelse. Reglene omfatter krav til byggverk, godkjenning av ansvarshavende i byggesaker og byggesaksbehandlingen i kommunene. Sammen med reguleringsplanene og evt bebyggelsesplanene i kommunen utgjør dette de sentrale rammebetingelsene for all byggevirksomhet.

Plansystemet er hierarkisk oppbygd og kvaliteten, eller mangler ved kvaliteten på planene, vil ofte reflekteres nedover i systemet. For byggesakenes vedkommende vil det være kommuneplanens arealplan for byggeområder som danner grunnlaget for "underliggende" detaljregulering som kommer til uttrykk i reguleringsplan og evt bebyggelsesplan.

---

Oppgaven ”klagesaker etter plan- og bygningsloven” innebærer nærmere bestemt å behandle klager over kommunale vedtak i form av reguleringsplaner og byggetillatelser. Både tiltakshaver og naboer kan påklage kommunens vedtak i byggesaker og fylkesmannens avgjørelse er endelig med mindre saken bringes inn for domstolene.

#### **4.2.1.1 Rettssikkerhetsmessige problemstillinger for plan- og bygningsloven**

Embetenes arbeidsform og prioriteringer på dette området preges av geografiske og næringsmessige forhold samt kommunestruktur. Det er imidlertid viktig å se embetenes håndtering av disse oppgavene i sammenheng med embetenes øvrige oppgaver og roller innenfor det samme lovområdet.

Det er den enkelte kommunes egne planer som ligger til grunn for kommunens byggesaksbehandling. Fylkesmannen har på sin side også plikt til å følge opp at kommunene overholder sitt ansvar med hensyn til å utforme de konkrete planene som ligger til grunn for kommunenes byggesaksbehandling. I den sammenheng er det relevant å se på embetenes veiledningsansvar i forbindelse med så vel planprosessen som klagesaksbehandlingen. Embeter med et stort antall småkommuner opplever utfordringer når det gjelder å følge opp den kommunale planleggingsvirksomheten. Det er pr. i dag helt nødvendig at embetene nedlegger mye arbeid med å arrangere kurs og gi generell veiledning i saksbehandling på områdene; byggesaker, planjuss samt nasjonale føringer og rikspolitiske retningslinjer.

I hovedsak er problemstillingene derfor knyttet til regelverk, embetenes begrensede ressurser i forhold til oppgavene, embetenes rollesammensetning på området og kommunenes generelle forvaltningskompetanse.

Kommunenes behandling av søknader om byggetillatelser avhenger i stor grad av utformingen av og status for den enkelte kommunes ulike planer. Kommunene har – innen rammen av plansystemet og nasjonale prioriteringer – stor grad av frihet i forhold til fylkesmannens adgang til å overprøve rimeligheten av kommunenes avgjørelser ved utformingen av regelverket - planer. Dèt forutsetter tilstrekkelig kompetanse i kommuneadministrasjonen og hos politikerne til å forstå, utforme og anvende et komplisert regelsett. I mange kommuner kan det likevel være mye tilbake å ønske mht kommunens kompetanse. Dette kan føre til utfordringer eller konflikter mellom fylkesmannens ulike roller på området, plan”ansvaret” og veiledningsansvaret.

Mangelfull planutforming, som for eksempel for svakt presisjonsnivå på vilkår for dispensasjoner i en reguleringsplan, innebærer et klart rettssikkerhetsproblem. Slike vilkår er sentrale for om tillatelse kan gis eller avslås, og uklarheter i planutformingen begrenser borgernes mulighet til å forutberegne sin rettsstilling. En annen men lignende problemstilling oppstår dersom kommunens praksis over tid har utviklet seg i strid med planenes intensjoner.

En annen problemstilling er knyttet til selve klagesystemet etter plan- og bygningsloven når flere parter er involvert, som ved naboklager. Kommunens

---

avgjørelse er gyldig selv om den er påklaget til fylkesmannen. Adgangen til å benytte oppsettende virkning frem til embedets avgjørelse foreligger benyttes kun unntaksvis. Fylkesmannen får i en rekke saker derfor en begrenset funksjon som reell klageinstans. Det konkrete bygg er ofte allerede oppført innen klageavgjørelsen foreligger. Konsekvensene av en slik praksis er at naboer formelt har klagerett, men ikke i praksis ved at de sjelden får noen reell betydning. Verdien av klagesaksinstituttet i et rettssikkerhetsperspektiv for denne type klagesaker er ubetydelig med mindre praktiseringen av fvl § 42 endres.

En annen utfordring er at embedene oppfatter at de i for liten grad har ressurser til å foreta befaringer og innhente tilleggsinformasjon. Avgjørelsesgrunnlaget er derfor i for stor grad bygget på kommunens fremstilling.

I tillegg til at regelverket er komplisert, er det også delt mellom to departementer; bygningsdelen i Kommunal og- regionaldepartementet og plandelen i Miljøverndepartementet. Ingen av departementene oppfattes å være samordnet i tilstrekkelig grad, eller følge opp de problemstillinger regelverket medfører på kommunalt nivå.

Til sist, men ikke minst, nevnes saksbehandlingstiden. Denne anses for en utfordring i alle embeter og man har en målsetting om tre måneder. Lengre saksbehandlingstider er likevel mer en hovedregel enn et unntak. I den sammenheng er kompetente ressurser et viktig tema. Lovens krav til prosedyrer i kommunal forvaltning tar mye tid slik at den totale saksbehandlingstiden for borgeren ofte blir svært lang – fra 12 måneder og oppover.

#### **4.2.2 Innstillinger til Fylkeslandbruksstyret**

Ett særtrekk ved landbruksområdet og Fylkesmennes ansvar er at avgjørelsesmyndigheten for flere sakstypers vedkommende er lagt til fylkeslandbruksstyret.<sup>9</sup> Det innebærer at fylkesmannen formelt ikke er ansvarlig for de vedtak som fattes av det politisk sammensatte fylkeslandbruksstyret. Fylkesmannen er sekretariat for fylkeslandbruksstyret, forbereder sakene og foreslår vedtak. I dette ligger at fylkeslandbruksstyret kan fatte et annet vedtak enn hva embedet tilrår i innstillingen. Det at fylkesmannen i disse sakene er sekretariat for et politisk sammensatt utvalg, gjør embedenes funksjon som rettssikkerhetsinstans mer diffus enn på områder hvor embedene har direkte vedtaksmyndighet.

Innen disse rammene forbereder fylkesmannen saker for fylkeslandbruksstyret etter konsesjonsloven, jordloven og odelsloven samt plan- og bygningsloven. I dette ligger at fylkeslandbruksstyret også avgjør klagesaker etter konsesjonsloven – etter innstilling fra fylkesmannen. Videre forbereder fylkesmannen uttalelser fra fylkeslandbruksstyret til planforslag og lignende fra kommunene samt til andre saker hvor fylkeslandbruksstyret avgir uttalelser.

Oppgavene som følger av de nevnte regelverkene gjelder eierrettigheter og plikter vedrørende beboelse på og drift av faste eiendommer. De ulike

---

<sup>9</sup> Men en del saker avgjøres også av fylkesmannen etter delegert myndighet fra Fylkeslandbruksstyret.

---

instansene, herunder fylkeslandbruksstyret, kan – avhengig av hva saken gjelder – gripe inn i eiendomsoverdragelser og avgjøre hvem som får rett til å overta en eiendom og knytte vilkår som ”bo- og driveplikt” til overdragelsen samt prisfastsettingen. Dersom forholdene tilsier det kan avgjørelsesorganene også gripe inn og benytte ”statens forkjøpsrett”, som i noen grad kan sammenlignes med en ekspropriasjon. Selger står således ikke fritt i å avgjøre hvem han vil selge til.

#### **4.2.2.1 Rettssikkerhetsmessige problemstillinger i tilknytning til innstillinger til fylkeslandbruksstyret**

I tillegg til fylkeslandbruksstyret er det flere andre organer som har oppgaver og/eller fatter vedtak i medhold av de samme lovene. Oppgave og ansvarsfordelingen mellom de ulike instansene (inklusive kommunene) som fatter vedtak etter de nevnte lovene, er regulert i delegasjonsforskrifter fastsatt av Landbruksdepartementet<sup>10</sup>.

Det er en sterk indre sammenheng mellom de ulike lovene som fylkesmannen forbereder for fylkeslandbruksstyret. I tillegg er det også andre instanser som fatter vedtak etter de samme lovene. Det gjelder kommunene, og – fram til sommeren 2000 – for eksempel også SND. Ranghøyden mellom lovene og de ulike delegasjonsreglene er komplekse, og arbeidsfordeling og rangforhold mellom kommuner, fylkesmannsembetet/fylkeslandbruksstyret, SND og Landbruksdepartementet varierer fra vedtakstype til vedtakstype. I komplekse saksforhold kan derfor flere av disse instansene i tur og orden ha fattet vedtak, forestått saksforberedende innstillinger/anbefalinger eller klagesaksbehandling for ulike delspørsmål i sakskomplekset. Ansvars- og arbeidsfordelingen mellom ulike kommunale og statlige instanser kan virke kompleks og uoversiktlig, ikke minst i saker som har innslag av plan-/bygge-vedtak.

Regelverket inneholder videre mange innfløkte og skjønnsmessige avveiningskriterier. Det er derfor utarbeidet et omfattende veiledningsmateriale som inneholder prinsippavgjørelser og lignende. Embetene synes tilfredse med Landbruksdepartementets innsats for å holde de ulike vedtaksinstansene orientert om prinsipielle avgjørelser og lignende, selv om veiledningene kan være krevende å holde seg a’jour med og å tilegne seg.

Området fremstår derfor som svært komplisert så vel på regelverkssiden som på organiseringssiden. En av våre informanter kommenterte det slik; ”For en bruker eller utenforstående må systemet fortone seg som et flipperspill”.

Vi mener også å se noen andre rettssikkerhetsmessige problemstillinger. En side ved organiseringen som vi vil påpeke er at det i nesten alle saker er kommunen som tar i mot søknader, samler inn faktaopplysninger og tilrettelegger saken for videre behandling. Opplysningene mates inn i et felles IT-system. I stor grad dreier dette seg om objektive fakta av geografisk art, for eksempel antall dekar, bonitet, dyrkningsgrunnlag etc. I noen grad inngår også vurderinger opp mot rettslige standarder; vesentlighetsvurderinger, grad av

---

<sup>10</sup> Delegasjonsreglene er nylig endret, hovedsakelig fordi Statens Landbruksforvaltning ble opprettet med virkning fra 1. juli 2000. Ansvars- og oppgavefordelingen er derfor endret noe fra det som gjaldt i 1998.

---

egnethet til ulike driftsformer og lignende. Hvordan saken gripes an/tilrettelegges i de tidlige faser av saken kan ha stor innvirkning på utallet av saken i senere stadier. Dette stiller store krav til en riktig og nøytral saksfremstilling fra kommunens side. Samtidig har kommunen mange andre kontaktflater mot landbruksnæringen i den enkelte kommune, for eksempel miljøspørsmål, tilsyn i henhold til ulike regelverk (herunder om tilskudd) etc. Kommunens saksbehandlere kommer derfor ofte inn i ulike roller overfor en gård-/skogbruker ved at de dels driver bygdeutvikling og gir råd, dels tildeler midler og dels fører tilsyn med de samme forholdene de har tilrettelagt for i bygdeutviklingssammenheng. Kommunens saksbehandlers detaljkjennskap til innbyggerne og forholdene i kommunen blir derfor veldig nær og bred. Denne nærheten kan slå i begge retninger; at sakene blir riktig fremstilt pga. lokalkunnskapen eller at fremstillingen får utilsiktete slagsider - på grunn av den samme lokalkunnskapen og fare for "smitteeffekter" fra hvordan kommunen opplever søkeren i andre sammenhenger. Dette stiller krav til kritisk sans i embetet med hensyn til å sjekke ut at faktabeskrivelsene er rimelige og nøytrale.

Vi vil også påpeke det særegne med hensyn til rettssikkerhet og forutsigbarhet som må følge av at det er et politisk sammensatt utvalg som fatter avgjørelsene. Fylkeslandbruksstyret kan fatte andre vedtak enn innstillingen legger opp til, og de kan gjøre dette på forskjellige grunnlag; politiske grunner, en annen oppfatning av de rettslige rammene, rimelighetsvurderinger, etc. Vedtaksbrevene alene kan derfor i noen tilfeller gi et uklart bilde av hva som har vært grunnlaget for en avgjørelse. Som en av våre informanter formulerte det; "En ting er hva fylkesmannen mente om regelanvendelse og spillerommet for skjønn i innstillingen – etter møtet er vi ikke alltid like sikker på hvordan vi skal begrunne fylkeslandbruksstyrets vedtak".

Med tanke på rettssikkerhet i betydningen forutsigbarhet og nøytralitet representerer politisk sammensatte vedtaksorganer en usikkerhetsfaktor. Dersom vedtakene blir politisk motivert innebærer det at politiske interesser og maktkonstellasjoner får forrang og at korrekt regelanvendelse vies mindre oppmerksomhet. Dette gjør utfallet uforutsigbart for borgeren og svært uheldig ut fra et rettssikkerhetsperspektiv. Informantene har også nevnt tilfeller hvor fylkeslandbruksstyret har fattet politiske funderte vedtak for å markere et standpunkt eller for å slippe å ta en avgjørelse som er "upopulær" i et nærmiljø, vel vitende om at Landbruksdepartementet etter all sannsynlighet vil overprøve saken. I slike tilfeller skyves borgerens rettssikkerhet til side, og selv om klageorganet korrigerer vedtaket vil borgeren i det minste ha tapt tid og måttet nedlegge et merarbeid.

Samtidig er dette et dynamisk og politisert område. De landbrukspolitiske målsettinger kan endres over tid, og det kan være ulike syn på hvordan man best kan ivareta de "til en hver tid gjeldende" landbrukspolitiske målsettinger. For eksempel kan det være motstrid mellom målet om et rasjonelt landbruk og målet om størst mulig bosetting og sysselsatte i distriktene. I en slik politisert sammenheng kan det være lettere å akseptere at selv erverv av enkeltvise landbrukseiendommer er ledd i en politisk virkemiddelbruk, og at avgjørelsene

---

fattes av politisk valgte organer, selv om det kan innebære at avgjørelsene blir mer uforutsigbare enn dersom de fattes av forvaltningen.

En annen problemstilling som embedtene har trukket fram, er at det nå gjennomføres endringer i regelverk og delegasjonsstruktur som blant annet gir kommunene nokså vid adgang til selv å definere konsesjonsgrenser og behandlingsform. Dette kan øke behovet for en tydeligere tilsynsrolle for embedtene med hensyn til å påse at det ikke utvikler seg lokal praksis som blir for ulik fra område til område, eller rett og slett regelstridig praksis. Konkret ble det pekt på at man allerede ser tilløp til variasjoner i prisfastsettingen av landbrukseiendommer.

Informantene har også påpekt noen innebygde dilemma for embedtet ved at Landbruksavdelingen også driver utviklingsarbeid samtidig som avdelingen i en del saker også er tillagt kontroll-/forvaltningsoppgaver på de samme områdene. Problemene knyttet til dette er blitt noe mindre fordi SND har overtatt utbetaling av lån og tilskott osv (BU-midlene).

Saksbehandlingstiden i embedtene oppfattes ikke spesielt vanskelig å holde kontroll på. Saksbehandlingstiden i embedtene er som hovedregel noen få uker. Møtefrekvensen for fylkeslandbruksstyret bestemmer også om saken kommer opp om fra 3 til 5-6 uker. Det ble imidlertid påpekt at sakene likevel kan ta flere år før de er avgjort. Det skyldes likevel i hovedsak forhold embedtene ikke har herredømme over, for eksempel fordi saken skal behandles i flere sammenhenger og instanser, eller fordi det søkes om utsettelse og lignende.

### **4.2.3 Lov om sosiale tjenester**

Oppgavene vi fokuserer på er primært fylkesmannen som klageorgan for kommunenes avgjørelser etter lov om sosiale tjenester: kap 4, dvs. ytelse i form av tjenester, og kap 5, dvs ytelse i form av økonomisk stønad. Embedtene har i tillegg oppgaver som tilsynsorgan overfor institusjoner og kommunal saksbehandling. Fylkesmennene er også kompetansesenter og koordinerende organ for departementets ulike satsninger rettet mot kommunene, for tiden særlig med hensyn til eldre og sosiale tjenester.

#### **4.2.3.1 Rettssikkerhetsmessige utfordringer – klagesaker etter lov om sosiale tjenester kap 4 og 5**

Embedtenes adgang til å omgjøre vedtak er begrenset når det gjelder forhold som faller inn under kommunens frie skjønn. Omgjøringsadgangen vil da bare kunne benyttes hvis vedtaket fremstår som ”åpenbart urimelig”. Dette skaper ofte vanskelig balansegang for embedtene med hensyn til hva slags hjelpetilbud eller stønad man må la passere – selv om det ikke er optimalt.

Et viktig tema er saksbehandlingstiden. Sakene kan ofte dreie seg om hjelp i situasjoner som er akutte. Saksbehandlingen i kommunen, før vedtak fattes, kan ta tid, og kommunen kan også bruke lang tid på å ekspedere en eventuell klagesak videre til fylkesmannen. Sakene kan ofte bli et oppgjør med historien uten at det avhjelper den situasjonen brukeren var oppe i der og da.



---

#### **Lov om sosiale tjenester kap 4**

Regelverket er svært skjønnspreget med hensyn til hva som er et tilstrekkelig tjenestetilbud for den enkelte. Utover en rett til hjelp når man ikke er i stand til å greie daglige gjøremål, er innholdet i rettighetene lite definert. I tillegg er det totaltilbudet til den enkelte som blir avgjørende, ikke nødvendigvis enkeltheter i en del av det samlede hjelpetilbudet som kommunen stiller til rådighet. De individuelle forutsetningene og behovene varierer sterkt fra menneske til menneske, noe som stiller store krav til så vel psykologiske som helse- og sosialfaglige vurderinger. En slik skjønnsbasert reguleringsform, med høye krav til helsefaglige vurderinger og grunnlag i hver enkelt tilfelle, stiller krav til utrednings-/saksbehandlingskompetanse i det utøvende leddet – dette tilfellet kommunens forvaltningskompetanse. Informantene er gjennomgående enige i at saksbehandlingskompetansen i kommunene ikke er god nok på dette området i dag, selv om det har vært en positiv utvikling.

Et eksempel på mangelfull saksbehandling som er kommet opp flere steder er at kommuner ved budsjettnedskjæringer har redusert hjelpeomfanget en bloc for en gruppe brukere, dvs at det helt åpenbart ikke har vært foretatt noen individuelle konsekvensvurderinger.

En annen utfordring er at mange av brukerne har liten kjennskap til hvilke rettigheter de faktisk har, eller av ulike grunner avstår fra å bruke dem. For eksempel kan det være mange som ikke påklager tilbud de egentlig ikke er tilfreds med. Informantene peker her på at kommunen kan trekke brukeren inn i en avtalelignende forhandlingssituasjon om hjelpetilbudet. Med dette menes at kommunen argumenterer på en måte som gjør at brukeren føler seg forpliktet til å godta et mindreverdig tilbud fordi kommunen gir inntrykk av at ”dette har vi blitt enige om, og sånn må det være”. Selv om vedtaket har klagehenvielse føler brukeren seg bundet på bakgrunn av sine forutgående samtaler med kommunen. Andre peker på at flere – særlig mange eldre – har en stolthet og kultur som gjør at de skammer seg over å klage over hjelp de mottar – uansett hva hjelpen går ut på. En del kan la være å klage fordi de er redd det kan bli oppfattet som kritikk av dem de mottar hjelp fra og skape et dårlig forhold.

En annen utfordring som har blitt nevnt er problemer med klienter som helt klart har et mangelfullt tilbud – gjerne i institusjon. Disse kan være dårlig rustet til å fremme egen sak, og har ofte ikke en uavhengig og egnet representant til å tale sin sak. Fra tid til annen sender ansatte i institusjonen klager på vegne av brukeren, men dette blir feil p.g.a. den ansattes tilknytning til institusjonen og kommunen slik at saken må avvises. For embetene er det vanskelig å gripe fatt i saker hvor parten ikke selv kan ivareta sine interesser.

#### **Lov om sosiale tjenester kap 5**

Også dette området preges av skjønsmessige regler. Forholdet mellom ulike andre typer ytelser (trygd og lignende) og hva som kan tas med i en inntektsberegning eller ikke, er ett kompliserende tema. En særskilt utfordring er normene kommunene selv utarbeider for hva som er nødvendig med hensyn til ”livsopphold”. Dersom disse normene er satt lavt kan det fort bli nødvendig for kommunen å stadig vekk skjøte på med tilleggsstønader til konkrete utgifter

---

eller å få brukeren til å kvitte seg med fast bolig og lignende. I dette ligger en fare for ”klientifisering” som kan harmonere dårlig med målet om at stønaden skal ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen. Det er også en fare for at ”brukeren tilpasses til normene”, snarere enn at det utmåles en hensiktsmessig total ytelse. Et annet trekk er at mange klager er ikke gjelder selve vedtaket, men på måten man har blitt behandlet på.

Informantene synes gjennomgående mer fornøyd med kommunens saksbehandlingskompetanse på dette området enn i kapittel 4 sakene.

For øvrig er det mange av de forholdene som er nevnt i avsnittet om sosialtjenestelovens kapittel 4 om brukernes forutsetninger for å klage som gjør seg gjeldende også her. Mange brukere er likevel svært dårlig rustet til å fremme en klage, noe som øker behovet for fylkesmannen til å påse at det foreligger en objektiv saksframstilling hvor brukers side blir tilfredsstillende belyst.

Brukernes ”klagevillighet” er kanskje noe større på dette området – kanskje fordi området har lengre tradisjon som et rettighets-/klagerettstema enn kapittel 4 sakene.

Embetene oppfatter Sosial- og helsedepartementet som engasjert og lydhør. Rapporteringsskjemaene til departementet fokuserer på indikatorer som er relevante med hensyn til rettssikkerhet.

#### **4.2.4 Lov om barnevern**

Embetene har oppgaver mht klagesaksbehandling og tilsyn. I henhold til lov 17. juli 1992 nr 100 om barneverntjenester (barnevernloven) § 6-5 er fylkesmannen klageinstans for enkeltvedtak truffet av barneverntjenesten i kommunen. Saker som i henhold til lovens kap 7 hører under fylkesnemnda kan som hovedregel ikke påklages til fylkesmannen. Det er ikke mange vedtak pr år som påklages til fylkesmannen, og mange av klagen er mer beklagelser enn formelle klager over enkeltvedtak.

Videre har embetene tilsynsansvar overfor barneverntjenestens arbeid (kommunal og fylkeskommunal) samt overfor barnevernsinstitusjoner, jf barnevernlovens § 2-3, 3.ledd.

Vi har fokusert på klagesaksbehandlingen samt tilsynet med barnevernsinstitusjoner.

##### **4.2.4.1 Rettssikkerhetsmessige problemstillinger for klagesaker etter barnevernloven**

Tid er ofte en kritisk faktor ved håndteringen av klagesaker etter barnevernloven. Embetene prioriterer sakene høyt og har gjennomgående kort saksbehandlingstid. Likevel blir sakene ofte et oppgjør med historien, ettersom vedtakene er gjennomført. Samtidig kan omstendighetene i saken endre seg fort, for eksempel ved at gitte samtykker gis/trekkes tilbake etter at klage blir inngitt. Sakene preges mye av kontroll av ulike inngreps rettmessighet/lovhjemmel og har stor betydning for rettsstillingen for den

---

enkelte i forhold til hjelpeapparatet. Sakene forutsetter kombinerings av høy barnevernfaglig og juridisk kompetanse. Et annet trekk er at mange saker likevel ikke er egentlige klagesaker, dvs at det formelt ikke foreligger et enkeltvedtak som utløser klagerett. Tvistetemaet har likevel stor personlig betydning for den det berører.

En problemstilling som ble fremhevet av våre informanter, er hvilke konsekvenser systemendringen med fylkesnemnder og saksbehandlingsfrister på sikt kan få for arbeidet i de kommunale barneverntjenestene. Embetene oppfatter det som kritisk hvis barneverntjenestens hovedfokus rettes mot saksbehandlingsfrister, på bekostning av det mer barnevernsfaglige på andre deler av området. En problemstilling er for eksempel om bruken av frivillige ordninger øker (barnevernslovens §4-4) fordi dette krever mindre av barnevernstjenesten enn å trekke inn fylkesnemnda. Slike frivillige anbringelser eller lignende blir sjelden gjenstand for klager. Slike generelle trender er det derfor vanskeligere for embetene å fange opp via de sakene de får inn som klagesaker.

Statskonsult har også fått noen innspill om rettssikkerhetsmessige problemstillinger på området som ikke har sammenheng med klagesaksbehandlingen, men som grenser opp mot tilsynet med barneverninstitusjoner. Informantene var for eksempel opptatt av at det blir et misforhold mellom ressursene som kreves for å føre tilsyn med barneverninstitusjoner og behovet for også å føre tilsyn med andre og mer grunnleggende problemstillinger om hvordan barneverntjenesten i kommunene og fylkeskommunene fungerer, samt hvordan disse aktørene fungerer i forhold til institusjonene.

#### **4.2.5 Tilsyn med barneverninstitusjoner**

Fylkesmannens tilsyn med barneverninstitusjoner er regulert i barnevernlovens kap 5, se særlig § 5-7. I tillegg er det fastsatt forskrifter<sup>11</sup> som regulerer så vel hyppighet som innhold i tilsynet. I henhold til forskriftens § 8 skal institusjonen besøkes minst 4 ganger, hvorav to ganger uanmeldt. Institusjoner som tar mot barn plassert etter §§ 4-24 og 4-26 skal besøkes 8 ganger pr år, hvorav 4 skal være uanmeldt.

##### **4.2.5.1 Rettssikkerhetsmessige problemstillinger for tilsyn med barneverninstitusjoner**

Som nevnt ovenfor er embetene opptatt av den styringen som ligger i antall besøk pr institusjon, og spesielt hva dette gjør med mulighetene til å føre tilsyn på andre områder, så som barneverntjenestene i kommune og fylkeskommune. Antall og type institusjoner danner sammen med forskriften en formel for hvor mange tilsynsbesøk fylkesmannen skal gjennomføre det enkelte år. De ulike fylkene har ulikt antall og ulike strukturer på "sine" institusjoner. Ett av embetene påpeker også at det kan være ulike måter å telle "en institusjon" på. I henhold til forskriften §1 skal det også føres tilsyn med alle private tiltak som ikke er innarbeidet på fylkeskommunens plan og som kommunen ønsker å benytte. Det er ikke sikkert at alle disse telles med i grunnlaget for å beregne nødvendig antall tilsynsbesøk i hele fylket. I mange tilfeller kan tiltakene i

---

<sup>11</sup> Forskrift 9. februar 1993 nr 550 om tilsyn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling

---

tillegg ha knyttet til seg en rekke ”satellitter” d.e. private hjem som tar i mot barnevernsbarn. Egentlig skal alle disse satellittene også regnes med i antallet det skal føres tilsyn med, men det er tvilsomt om disse telles med i grunnlaget. Embetenes måloppnåelse med hensyn til å rekke over de pålagte tilsynene varierer, men er sjelden opp i 100%.

Embetene ser også utfordringer i måten reguleringene omkring institusjonene er lagt opp på – d.e. særlig at det ikke er definerte krav eller godkjenningsordninger til kompetanse og lokaler. Det blir derfor et større spillerom for skjønn. Dette kan ha positive sider med hensyn til å ikke bli for stivt på formalia så lenge man oppnår positive resultater. På den andre siden er det en utfordring å unngå at dette resulterer i faglig uenighet mellom tilsynsmyndigheten og institusjonen, uten at tilsynsmyndigheten helt tør å sette ned foten i form av pålegg. En annen side er en fare for tilpasning over tid og utilsiktet ansvarsforskyvning som kan skje ved at tilsynsmyndigheten gjennom sine hyppige besøk og veiledning i økende grad blir involvert i/en del av de løsningene institusjonen legger opp til.

På Statskonsult virker det som om embetene anser det vanskelig å finne en tilsynsmetodikk som balanserer mellom fokus på det overordnede og hvordan institusjonen fungerer (internkontroll), og fokus på det enkelte institusjonsbarns ve og vel. Tilsvarende kan det være variasjoner i hvor mye fokus de forskjellige embetene legger på Fylkeskommunens rolle. Fylkeskommunen har et overordnet bestilleransvar, eventuelt eieransvar, for de institusjonene som står på Fylkeskommunens plan.

En litt beslektet problemstilling gjelder private tiltak som brukes av barnevernskontor i andre fylker, og som kanskje ikke står på planen i noen av fylkene. Her kan embetene tidvis havne i en klemme hvor tiltaket og barnevernskontoret i det andre fylket skyver problemet mellom seg. Hovedproblemet er imidlertid det merarbeidet dette skaffer embetene ved at man ikke kan kommunisere gjennom kjente kanaler slik man gjør internt i eget fylke.

#### **4.2.6 Vergemålsloven**

Alle landets kommuner har et overformynderi. Det har vanligvis to overformyndere som er valgt av formannskapet. I større kommuner kan det bestemmes at overformynderiet skal ha en fast lønnet formann. Dette er ikke en vanlig kommunal stilling, men et oppdrag hvor den medgåtte tid vil variere fra kommune til kommune.

Embetene er klageinstans for overformynderienes avgjørelser, men vi har her sett samlet på de oppgavene embetene har i henhold til vergemålsloven. Kort oppsummert innebærer oppgavene dessuten

- veiledningsansvar overfor overformynderiene og publikum,
- tilsyn med overformynderiene,
- budsjettkontroll med revisjon av overformynderienes regnskap,
- godkjenning av overformynderienes økonomiske disposisjoner overfor verger eller andre nærstående på vegne av den umyndige.

---

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at overformynderiene oppfyller vergemålslovens krav. Utover desisjon av kommunerevisjonenes reviderte regnskap er det ikke etablert noen fast tilsynsordning på dette området i embetene. I løpet av et år er det få klagesaker; fra fem til høyden ti saker. Saksområdet utgjør en svært begrenset del av embetenes samlede oppgaveportefølje.

#### **4.2.6.1 Rettssikkerhetsmessige utfordringer vedrørende vergemålsloven**

Området er preget av en gammel lov og en lite egnet organisering av overformynderiene og oppnevning av verger. Loven fra 1927 og organiseringen av overformynderiene er i høy grad moden for revisjon. Arbeid med dette pågår i departementet.

Fagområdet gjelder noen av samfunnets svakest stilte med hensyn til å ivareta sine rettigheter. Det at saksområdet har så få klager kan tyde på mangelfull kunnskap både hos klageberettigede og i overformynderiene. De overformynderiene som ikke har fast formann, som skal ha dommerkvalifikasjoner, har ofte svak saksbehandlingskompetanse. Embetene opplyser også at lovens ordning med oppnevning av ulønnede verger er problematisk i dagens samfunn. Få anser det i dag for å være et "kall" å ivareta de svakes rett.

Det kan stilles spørsmål ved om ikke loven og den nåværende organiseringen er et minst like stort problem for rettssikkerheten som hvordan de oppgavene som er lagt til embetene blir ivaretatt. Som vist ovenfor har embetene flere oppgaver etter vergemålsloven. Hovedsakelig ulike kontrollfunksjoner med overformynderiernes avgjørelser.

Gjennomgående oppfatter embetene Justisdepartementet som god på faglig bistand og lignende. Embetene er imidlertid mindre tilfreds med departementets engasjement som etatsstyrer samt til å gripe fatt i de grunnleggende problemstillingene forbundet med gjeldende ordninger for forvaltningen av vergemålsloven.

#### **4.2.7 Voldsoffererstatning - førsteinstansvedtak**

Dette er et av de områdene der embetene er førsteinstans. Saksområdet er krevende for embetene i forhold til bevisvurdering med hensyn til; straffbar handling, skyldspørsmål og for omfanget av økonomisk og ikke-økonomisk tap. Før fylkesmannen kan treffe avgjørelse i saken stilles det krav til dokumentasjon fra flere andre instanser. I hovedsak består den enkelte sak av en særskilt utfylt søknadsblankett, politidokumentasjon og medisinsk dokumentasjon. En stor del av oppgaven gjelder innhenting av dokumentasjon. Det er vanlig at de fleste embetene benytter kontorfaglig personale til dette, mens de fleste benytter jurister til selve saksbehandlingen. Embetene bruker mye tid på å veilede søkere for å sikre at saken blir tilstrekkelig opplyst.

##### **4.2.7.1 Rettssikkerhetsmessige problemstillinger vedrørende voldsoffererstatning**

I utgangspunktet er det lagt opp til at den enkelte skadelidte selv eller de nærmeste pårørende skal kunne søke erstatning uavhengig av advokatbistand. Justisdepartementet har utformet et enkelt søknadsskjema med dette for øye.

---

Statskonsult mener imidlertid at dette skjemaet er for enkelt, slik at saken ofte vil trekke ut i langdrag fordi skjemaet ikke gir tilstrekkelig dokumentert informasjon for den påfølgende saksbehandlingen. Et annet problem er kravet til at saken skal være anmeldt og ferdigbehandlet av politiet. Slik vi ser det blir avhengigheten av politiets etterforskningskapasitet for stor. F eks er henlagte saker dårlig dokumentasjon og bevis for om det faktisk er begått en straffbar handling. Når domstolene har behandlet saken som straffesak, synes stort sett domstolenes erstatningsutmåling og legges til grunn for utmålingen for voldsoffererstatningen. Et av temaene for domstolenes erstatningsutmåling er imidlertid å ta hensyn til skadevolders betalingsevne, mens dette ikke kan ses å være en tiltenkt begrensning i utmålingen av voldsoffererstatning.

Embetenes synspunkter er ellers sammenfallende med det som gjelder for vergemål, jf ovenfor. Justisdepartementet er god på faglig informasjon og støtte. Utover det oppfattes departementet lite opptatt av mer overordnede problemstillinger vedrørende etatsstyringen og forvaltningsområdet.

#### **4.2.8 Lov om motorferdsel i utmark – klagesaker og regelverkskontroll**

Embetene har forvaltningsansvar for deler av lov 10. juni 1977 nr 82 om motorferdsel i utmark. Hensynet loven skal ivareta berører flere av de oppgavene og områdene embetene ellers ivaretar for Miljøverndepartementet, naturvern, viltforvaltning og lignende. Oppgavene er formelt delegert fra Direktoratet for naturforvaltning slik at linjen til Miljøverndepartementet blir indirekte.

Fylkesmannen er en av flere instanser som fatter vedtak i henhold til regelverket. I loven er fordelingen av forvaltningsansvaret mellom hhv. departement, fylkesmannen og kommunen beskrevet. I nasjonal forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag blir en del av departementets myndighet etter loven delegert til Direktoratet for naturforvaltning. Embetene forholder seg derfor i første rekke til Direktoratet for naturforvaltning, herunder også som klageinstans for vedtak truffet av fylkesmannen i første instans.

Grovt beskrevet er fylkesmannens oppgaver på området å treffe vedtak om begrensning eller forbud mot kjøring i spesielt sårbare områder og vedtak om kjøreformål faller inn under forskriften § 2 1. ledd. Videre fastlegging av / vilkår for løyper i områder Direktoratet for naturforvaltning har utlagt for slike formål. I Finnmark og Troms (Nord-Troms) har fylkesmannen en del tilleggsoppgaver av lignende art i forbindelse med de særreglene som gjelder i disse områdene.

De i praksis og omfang sentrale oppgavene for embetene er imidlertid å være klageorgan for vedtak fattet av kommunene (tillatelser etter forskriftenes §§5 og 6) samt vurdere lokale regelverk. I tillegg mottar fylkesmannen halvårlig rapporter fra kommunene om tillatelser (eventuelt avslag på tillatelse) som ikke er påklaget. Formålet med rapportene er å gi fylkesmannen oversikt over kommunenes praksis for å tilrettelegge for bedre veiledning til kommunene.

---

Hovedutfordringen på dette området er å forvalte et formål (naturområder og uforstyrret friluftsliv samt støybegrensning generelt) som er allemannseie. Det er innført et generelt forbud mot motorferdsel i utmark, men noen former for kjøring er unntatt, samt at det kan gis tillatelser til visse andre formål eller dispensasjoner i særlige tilfeller. I det alt vesentlige er det kommunene som kan gi slike tillatelser/dispensasjoner. Lovens formål utfordres hele tiden av næringsinteresser og enkeltpersoners individuelle ønsker og sport-/komfortbehov og som ser motorferdsel i utmark som sin naturlige rett. I noen sammenhenger kan grupperinger av motorferdselstilhengerne være svært så høyrøstede og/eller de kan ha en veldig god forankring og forståelse i kommunestyrene. De interessene som ønsker størst mulig begrensninger på motorferdselen er imidlertid lite synlige – det er stort sett bare naturvernforeninger og lignende som tar opp slike saker. I noen områder er dessuten motorferdselsinteressene så markerte at mange som berøres velger å ikke klage for å ”holde fred i bygda”.

De klagesakene som kommer til embetene er derfor nesten uten unntak klager på søknader hvor kommunene ikke har gitt enkeltpersoner tillatelse eller dispensasjon til motorferdsel. Det forekommer nesten aldri at naboer, hytteeiere eller andre berørte klager over en tillatelse som er gitt til en tredjeperson. Tvert i mot henvises det oftere til gitte tillatelser som påstand om forskjellsbehandling i klagesakene. Embetenes rolle som klageorgan på dette området blir noe spesiell, ettersom lovens system er slik at kommunene skal ha en bedre grunn for å gi en tillatelse enn for å avslå en tillatelse. De gitte tillatelsene kommer imidlertid svært sjeldent inn til embetene. Som hovedregel kommer disse inn som kopi i forbindelse med de nevnte rapporteringsrutinene fra kommunene, og da er det for sent å eventuelt omgjøre et vedtak til ugunst for parten. jf forvaltningsloven §35.

#### **4.2.8.1 Rettssikkerhetsmessige problemstillinger ved lov om motorferdsel i utmark**

Vi har oppfattet våre informanter dithen at en utfordring på dette området er å få (politiske) kommunale organer og borgerne til å akseptere begrensningene regelverket setter. Inntrykket varierer fra kommune til kommune – i noen områder fungerer det bedre enn andre. På innbyggernivå kan man ha problemer med manglende respekt for lov og orden, noe som viser seg i misbruk av gitte tillatelser eller kjøring helt uten tillatelser etc. På kommunenivået kan det være vanskelig å holde dispensasjonspraksis i sjakk samt at det foreslås kommunale forskrifter om motorferdsel som er i strid med regelverket. Fylkesmannens ansvar dreier seg primært om kommunenivåets forvaltning. Tilsynet med selve motorferdselen tilligger Politiet og Naturoppsynet/Direktoratet for naturforvaltning.

Problemstillinger vedrørende departementets rolle [v/Direktoratet for naturforvaltning] er som for utslippstillatelser, jf nedenfor.

#### **4.2.9 Utslippstillatelser - forurensningsloven**

Oppgavene utføres med hjemmel i forurensningsloven etter delegasjon fra Statens forurensningstilsyn. Embetenes styringslinje til Miljøverndepartementet er derfor ikke direkte. Systemet etter loven er grovt beskrevet slik at all

---

forurensende virksomhet forutsetter tillatelse (el. konsesjon) med mindre virksomheten omfattes av lovens egne unntak. Tillatelser innebærer at det i form av enkeltvedtak settes vilkår og rammer for den forurensende virksomheten. Tillatelsene gis dels av Statens forurensningstilsyn, dels av Fylkesmannsembetene og dels av kommunene<sup>12</sup>. Fordelingen av ansvar mellom disse forvaltningsnivåene for de ulike typer forurensende virksomhet, er relativt komplisert. For øvrig er hovedregelen at klager over kommunale vedtak håndteres av fylkesmannen, mens vedtak fattet av fylkesmannen kan påklages til Statens forurensningstilsyn.

Flere oppgaver er i ferd med å bli delegert til kommunene og Fylkesmannsembetenes oppgaver som tilsyns-/klageorgan vil øke.

I 1998 var fylkesmannens klagesaksbehandling vedrørende ”utslipp” avgrenset til kommunenes tillatelser i henhold til ”forskrift om utslipp fra separate avløpsanlegg”. Sakene etter dette regelverket er i en del tilfeller spesielle i den forstand at kommunene kan ha gitt tillatelser kommunene ikke hadde adgang til etter regelverket. Kommunenes adgang til å gi slike tillatelser skal reguleres i lokale forskrifter, hvis ikke skal sakene behandles av embetene. Ikke alle kommuner har vært klar over dette, og har derfor måttet trekke tilbake tillatelser eller gitt avslag, noe som har utløst en del klagesaker. For øvrig er klagesakene tradisjonelle i den forstand at det er klager fra naboer over gitte tillatelser, klager over avslag eller klager på vilkårene i en gitt tillatelse. Antallet saker er uansett ubetydelig – selv i år der kommunenes rettsvillfarelse utløste en del saker, kom det sjelden inn mer enn fem klagesaker pr år i de aktuelle embetene. Sakene reiser få problemstillinger av ren juridisk art, og dreier seg i hovedsak om tekniske vilkår for et anlegg og lignende.

De sakene hvor fylkesmannen selv gir tillatelser er som hovedregel langt mer omfattende og sammensatte enn klagesakene. Et kjennetegn ved flere av sakene er at de kan ha en lang forhistorie med mange mellomstadier og midlertidige løsninger.

Sakene preges ofte av en drakamp mellom optimal løsning ut fra miljøsynspunkt, økonomi, tekniske løsninger og muligheter. Mange saker preges også av drakamp mellom forurenser og kommunene om hvem som skal legge til rette for eller ta utleggene ved et renseanlegg. For eksempel kommer kommunen fort i en klemme overfor en turistbedrift som kanskje må legge ned om utslippskravene innføres umiddelbart. Dette fører til ulike stillingskriger om kommunens bidrag etc, og som gjør at sakene kan dra i langdrag. I tillegg er det andre parter som må involveres og tas hensyn til, naboer etc.

#### **4.2.9.1 Rettssikkerhetsmessige utfordringer vedrørende utslippstillatelser**

En utfordring for embetene ligger i selve tidsaspektet. Sakene kan pågå over mange år. Sakene krever faglig detaljkunnskap og oversikt over ulike tekniske løsninger. I mange tilfeller er det ofte fylkesmannen som har hatt den nødvendige faglige innsikt – men her har situasjonen snudd seg mye i de senere år. Fylkesmannen kan likevel på denne bakgrunn bli veldig involvert i saken,

---

<sup>12</sup> Oppgavefordelingen endres fra 01.01.01



---

slik at han blir en like stor del av løsningen som så vel kommunen som forurenseren. M.a.o. at partene sammen utvikler en løsning over tid, men slik at fylkesmannen ikke lenger er en ”nøytral” myndighet men har et delansvar for løsningen. Særlig tydelig kan dette bli i saker som gjelder kommunen som sådan, for eksempel avfallsdeponier, spesielt når det gjelder interkommunale løsninger. Disse sakene kan fylkesmannen følge fra idé via planarbeid på ulike nivå og gjennom flere runder med lokaliserings- og teknologivalg.

Embetene har ingen spesielle merknader til departementets rolle med hensyn til rettssikkerhet på dette området. Styringslinjen går primært til Statens forurensningstilsyn. Embetene har synspunkter på praktiske dilemma p.g.a. at de mottar tildelingsbrev fra både Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn. Disse etatene har hatt ulike prinsipper for utforming, og prinsippene har endret seg. Ulikhetene går mye på detaljeringsgrad og detaljstyring. Rettssikkerhet har ikke vært tema i særlig grad i dialogen med styringsetatene, og er noe som i stor grad tas for gitt.

### **4.3 Oppsummering**

De rettssikkerhetsmessige problemstillingene omhandler også forhold som går utover innholdet i den enkelte oppgave. Med det menes at det er forhold ved embetenes rammebetingelser vedrørende organisering, ressurser, tildeling av oppgaver, utforming av regelverk som i stor grad innvirker på embetenes oppgaveløsning. Vi viser til kapittel 6 for videre vurdering av dette.

---

## 5 Gjennomgang av vedtaksbrev fra saksbehandlingen

I dette kapitlet vil vi redegjøre for resultatene fra vår gjennomgang av et utvalg vedtaksbrev fra hvert fagområde, fra hvert av embetene.

### 5.1 Formål og utvalg av saker for gjennomgangen

Hensikten med gjennomgangen er i hovedsak å belyse embetenes saksbehandling i forhold til krav i forvaltningsloven. Et av kriteriene er å se på hvordan sakene presenteres på bakgrunn av forvaltningslovens krav til redegjørelse for faktum, regelverk og begrunnelse, skjønnstema.

Vårt grunnlag for å vurdere enkeltsakene er i utgangspunktet bare embetets vedtaksbrev, tilsynsrapport etc. Dette gir ikke nok grunnlag til å vurdere det materielle innholdet i vedtakene. Vi vurderer derfor ikke vedtakenes ”rettsriktighet”.

Antallet saker (og sakstype<sup>13</sup>) for de enkelte saksområder og/eller embeter varierer. Klagesaker utgjør likevel hoveddelen, men også førsteinstansvedtak, tilsynsrapporter og andre typer gjennomgås.

Vi ba om å få utlevert en rekke vedtaksbrev, rapporter innstillinger og lignende og satte noen kriterier for utvelgelsen som sikret av utvalget var tilfeldig. Det ene grunnlaget er tilfeldig, (”utvalgssaker”) dvs at Statskonsult satte noen kriterier for å plukke fram vedtaksbrev, klagesaksavgjørelser, tilsynsrapporter eller innstillinger fra arkivet<sup>14</sup>. Vi ba embetene finne fram egnede eksempelsaker for å belyse typiske saker/problemstillinger for en oppgave. Vedtaksbrevene fra disse sakene inngår også i grunnlaget for denne gjennomgåelsen.

Det vises til vedlegg 2 med hensyn til antall saker samt andre dokumenter som er innhentet fra embetene.

Redegjørelsen nedenfor tar utgangspunkt i å fremstille et samlet inntrykk fra alle de tre embetene vi har samarbeidet med. Vår tilnærming har ellers vært å få et så dekkende og generelt inntrykk som mulig, i hovedsak basert på en del ”tilnærmet objektive” kjennetegn i vedtaksbrev, innstillinger og lignende fra embetene. Variasjoner mellom embeter og/eller fagavdelinger/områder eller lignende, påpekes i liten grad og bare som modifikasjoner av våre hovedsynspunkter. I redegjørelsen skiller vi som hovedregel ikke skarpt mellom de ulike sakstypene. Der det er relevant, redegjør vi i stedet særskilt for inntrykk som er spesifikke for visse sakstyper.

---

<sup>13</sup> Dvs om saken ender i en uttalelse, vedtak/enkeltvedtak, klageavgjørelse, tilsynsrapport eller lignende

<sup>14</sup> Kriteriene var: Klagesaker; utgående brev nærmest den 15. i hver måned, Hver tredje tilsynsrapport pr institusjon, Innstilling i sak nr. tre til hvert møte i fylkeslandbruksstyret og lignende. Hvis antallet saker var mindre enn 20 ba vi om å få kopi av alle.

---

Inntrykkene er knyttet til følgende sider ved saksbehandlingen:

- Veiledningsplikt og varsler
- Saksforberedelsesfasen og
- Vedtakets utforming og begrunnelse.

Alle delene av forvaltningsloven er ikke like relevante for alle sakstyper vi har tatt for oss. Sammenhengen med forvaltningsloven påpekes der dette er naturlig for en bestemt sakstype.

## **5.2 Saksforberedelsesfasen – informasjon og veiledning, varsler om saksbehandlingstid**

### **5.2.1 Informasjon og veiledning.**

I vårt saksutvalg finnes det flere brev som inneholder informasjon om rettigheter og plikter etc uten å være et enkeltvedtak. De er imidlertid alltid knyttet til en sak, og er som oftest embetenes svar på såkalte ”beklagelser”. Med dette menes for eksempel henvendelser fra publikum om behandlingen vedkommende har fått i et gitt tilfelle, uten at det nødvendigvis foreligger et konkret enkeltvedtak som kan påklages – ”*Har de virkelig lov til å gjøre sånn? – saker*”.

Vårt inntrykk er at embetene i slike tilfeller strekker seg langt i å forklare de ulike juridiske rammene for klageren, kommunen eller institusjonen. Dvs at embetene ikke bare avviser alle andre deler av saken enn enkeltvedtakene, men at de forklarer hvorfor og hvor mye embetet likevel eventuelt synes de kan si om realiteten i episoden etc.

Et gjennomgående trekk i alle disse sakene er også at embetene henviser til relevant regelverk og i varierende (”nødvendig”) grad gjengir og forklarer dette for klageren.

I utvalget finnes også flere eksempler på brevveksling mellom et embete og en kommune hvor embetet i detalj, og i flere omganger, redegjør for regelverk og hvilke rammer dette gir for kommunal saksbehandling på området. I motsetning til de ovennevnte beklagelsene, er dette saker hvor embetene har en tydeligere formell oppgave og ivareta. For eksempel som hørings- eller kontrollinstans overfor kommunale vedtak. De fleste sakene vi har sett av denne art gjelder kommunenes håndtering av lov om motorferdsel i utmark. Hørings- eller innsigelsesbrevene fra embetene i disse sakene, er i flere tilfeller svært pedagogisk utformet med hensyn til å redegjøre for regelverket, med særlig vekt på å forklare regelverkets rammer for kommunens skjønn etc. Pga at vi i noen av disse sakene har hatt tilgang på en mer komplett saksmappe, ser vi at embetene kan ha kommet med slike innspill i flere omganger.

Noen saksområder ser ut til å ha et større innslag av ”beklagelser” enn andre. Dette gjelder særlig vergemålssaker hvor ”beklagelsene”, eller lignende saker uten enkeltvedtak, utgjør en hoveddel av antallet saker på området<sup>15</sup>. I noen grad er det samme tilfellet for barnevernsområdet, men her antallet andre typer

---

<sup>15</sup> Antall saker pr embete er uansett ikke stort; ca 10 – 15 saker årlig for alle embetene i denne undersøkelsen

---

saker større – særlig hvis man tar tilsyn med barneverninstitusjoner i betraktning. Det finnes også noen beklagelser innen vårt utvalg av saker fra lov om sosiale tjenester men her er antallet ordinære klagesaker til gjengjeld høyt.

Når vi vier denne siden av embetenes saksbehandling så pass mye oppmerksomhet i rapporten, så skyldes det blant annet at dette også er en oppgave som omfattes av forvaltningslovens kap III. Det er en virksomhet som må anses viktig når emnet er å se på hvordan fylkesmannen utfører sine rettssikkerhetsoppgaver, men hvor man ofte lett fokuserer på enkeltvedtak eller klagesaksavgjørelser. Embetene legger etter vår oppfatning mye arbeid ned i å gi så fyllestgjørende svar som overhodet mulig i slike saker, uavhengig av hvor ”akutt” saken kan synes i en større sammenheng. For de enkeltpersonene som mottar svar vil vi tro de er både nyttige og har positive effekter i flere retninger. For kommunene må det også ha en stor nytte. Hvorvidt det er ineffektivt eller en misbruk av embetenes skikkelighet og ressurser å gi rettsinformasjon i et slikt omfang til enkeltpersoner (og kommuner) uten tilknytning til noe som er mer ”formelt og akutt” kan ikke vi ta stilling til.

Selv om dette er en lovforankret oppgave, er vi likevel usikker på i hvilken grad dette blir synliggjort som rettssikkerhetsinnsats i resultatrapporter og lignende. I en annen sammenheng kunne det derfor være interessant å vurdere hvor stort omfang denne type individuell veiledning har.

### **5.2.2 Varsling om mottatt sak og antatt saksbehandlingstid m.v.**

Saksgjennomgangen gir ikke grunnlag for å si noe om embetenes rutiner for å varsle om mottatt sak, saksbehandlingstid og foreløpig svar jf forvaltningsloven § 11a. I vedtaksbrevene vises det ikke til om det er sendt ut varsel til parten(e) om mottatt sak og om antatt saksbehandlingstid eller ikke.<sup>16</sup>

## **5.3 Saksbehandlingsfasen**

Referanserammen vil i hovedsak være forvaltningslovens kap IV.

Embetene redegjør jevnt over godt for hvilket faktagrunnlag de bygger avgjørelsene sine på.

I klagesaksvedtakene redegjør embetene likevel i varierende grad for hva som har vært gjort i embetet i saksforberedelsesfasen med hensyn til innhenting av opplysninger og lignende. Ut fra selve vedtaksbrevene er det derfor vanskelig å si noe sikkert om i hvilken grad embetene i hovedsak bygger vedtakene direkte på fremstillinger i klagen og sakspapirene som følger med, eller om embetene ofte må ta initiativ for sjekke ut opplysninger i form av brevveksling, telefoner, møter og lignende. I flere av sakene (særlig sosiale tjenester og barnevern) fremgår det at det har vært kontakt med kommunen i saksbehandlingsfasen, men bare i noen få tilfeller vises det til kontakt med klager. Det vises også til uttalelser fra konsulenter, rådgivere og lignende, men det er ikke alltid like lett

---

<sup>16</sup> I samtalene med embetene opplyser alle at de har faste rutiner for dette i forbindelse med mottak av en sak. Manglende varsling er eventuelt mest sannsynlig på et senere stadium, for eksempel dersom saken drar mer i langdrag enn forventet. Dersom saken ikke bare ”blir liggende”, orienteres parten som oftest fortløpende om saksfremdriften ved kopi av brev som embetet sender til høringsinstanser eller lignende.

---

å avgjøre om disse uttalelsene fulgte med klagesaken, eller om de er kommet til senere på embetets initiativ.

I plan- og bygningssakene (klagesakene) er det gjennomgående flere detaljer om embetenes egen saksbehandling og innhenting av informasjon. Opplysninger om befaringer, møter og lignende som ledd i klagesaksbehandlingen, fremgår i et større omfang enn på sosial/barnevernområdet.

Hovedinntrykket<sup>17</sup> er at embetenes klagesaksbehandling i brorparten av sakene bygger direkte på klagebrevet, samt saksframstillingen fra kommunen. Dersom det innhentes ytterligere opplysninger i saken er neste hovedinntrykk at det i stor grad da skjer gjennom kommunen.

Vi vil advare mot å oppfatte dette hovedinntrykket som en karakteristikk av om dette er tilstrekkelig ivaretagelse rettssikkerhet eller ikke. Embetenes egenundersøkellesgrad kan ha større omfang enn det man kan lese direkte ut av klagevedtakene, saksunderlaget fra kommunen kan være utmerket som det er etc.

Når det gjelder vår gjennomgang av embetenes saksbehandling som førsteinstans er det tydelig at utredningsplikten og foreleggelsesplikten i forvaltningsloven tas alvorlig<sup>18</sup>.

## **5.4 Vedtakene – med hovedvekt på begrunnelser.**

Referanserammen vil i hovedsak være forvaltningsloven kap V.

Vi understreker at vi i denne delen ikke går inn på en vurdering av det materielle utfallet i de enkelte sakene. Inntrykkene er utelukkende basert på vedtaksbrevene, og hensikten er primært å få et inntrykk av hvordan vedtakene gjennomgående er utformet. Forvaltningslovens § 25 danner bakgrunnen for våre synspunkter på dette området. Bestemmelsen er ikke direkte anvendbar på andre saker enn enkeltvedtak og klageavgjørelser. Innholdet i bestemmelsen bør likevel være et relevant grunnlag for andre sakstyper, innstillinger og tilsynsrapporter.

Hovedinntrykket som er gjennomgående for alle sakstyper, fagområder i alle embeter er at det er en god bruk av regelverk, henvisninger til rundskriv etc. Forvaltningslovens krav i § 25 1. punktum etterleves således systematisk mht minstekravet om å ”vise til”. Det ser ut til at embetene har gode maler å forholde seg til, og at de tilpasser bruken av dem med hensyn til hva som er relevant i den konkrete saken.

---

<sup>17</sup> I samtalene har embetene gitt uttrykk for at dette kan være riktig som et hovedinntrykk. Men, i de fleste sakene har det nok som oftest vært en enkel muntlig kontakt mellom embetet og kommunen. Ofte også fordi kommunen selv er opptatt av å følge opp saken, når en avgjørelse kan ventes etc. For Landbruksområdet påpekes det i tillegg at embetene selv har god tilgang til å sjekke mange fakta om eiendommene, bonitet etc. De har derfor mindre behov for å avklare slike ting via kommunen.

<sup>18</sup> Her kan vi også bygge på inntrykk fra de komplette saksmappene som er gjennomgått.

---

### 5.4.1 Spesielt for klagesaker

Hovedinntrykket i klagesakene er at embetene redegjør utførlig for hvilket faktum avgjørelsen bygger på, og stort sett er drøftelsene – koblingen mellom regelverk og faktum – gode. Men her er likevel bildet nyansert. Det er også en del saker hvor man har redegjort godt for regelverket og vurderingstemaet, men hvor man så avslutter kort med ”En kan ikke se at det i denne saken foreligger opplysninger som ...” uten noen gjengivelse av fakta i brevet. I andre enden av skalaen er det også en del saker som synes overlesset med mange fakta og vurderinger av fakta, men hvor det er vanskeligere for Statskonsult å se hvilken relevans alle de ulike elementene eventuelt har for selve vedtaket.

Et annet hovedinntrykk er videre at klagers anførsler, i den grad det foreligger noen, gjengis i klagebrevet, men det kan variere om de gjengis som sitat eller oppsummeringer. Hvordan påstandene vurderes og drøftes, følger naturlig nok samme mønster som beskrevet ovenfor med hensyn til å begrunne vedtak. Jf de nevnte ”avvikene” ovenfor, virker det som om enkelte påstander fra klagerne av og til blir vel kontant avvist. Konkret gjelder dette noen påstander om inhabilitet, forskjellsbehandling og prosedyrefeil vedrørende adgangen til å uttale seg før det vedtaket som påklages ble fattet.

Det er ikke noe entydig mønster i klagesakene hvorvidt embetene prøver de formelle sidene ved et kommunalt vedtak uavhengig av om dette er påberopt av klager eller ikke. I plan- og bygningssakene er imidlertid dette gjennomgående gjort.

Et annet trekk ved klagesakene, som synes å være systematisk for alle embeter og områder, er at klageavgjørelsene rettes til kommunene med kopi til klager. Dette kan føre til at vedtakene får en noe annen utforming og vinkling enn om de hadde vært stilet direkte til en bruker som ikke er så kjent med terminologi og lignende som det kommunen vil være.

I noen sammenhenger virker begrunnelsene mer omfattende dersom saken omgjøres dvs der kommunens vedtak overprøves, enn der vedtaket opprettholdes. Mønsteret er ikke entydig her, men særlig i klagesaker vedrørende sosiale tjenester kan det virke som man argumenterer mer utførlig når klager får medhold enn der vedkommende ikke gjør det. Fra embetenes ståsted vil det kanskje være mer presserende å argumentere/begrunne der man konstaterer feil enn der hvor ”alt er som det skal være”. Sett fra borgerens ståsted og med hensyn til vedkommendes tillit til at klager faktisk blir tatt alvorlig, vil det likevel være nødvendig å begrunne også opprettholdelser minst like godt.

Hos Fylkesmannen i Telemark er alle klagesaker i vårt utvalg som omgjør et kommunalt vedtak, undertegnet av ass. Fylkesmann eller Fylkesmannen. I de andre embetene er ikke dette mønsteret like entydig. Hovedinntrykket i de to andre er at de fleste klagesakene undertegnes på avdelingsnivå. Ett unntak er en klagesak undertegnet av Fylkesmannen i Hedmark, hvor det kommunale skjønnet i en sak vedrørende sosiale ytelser ble overprøvd som ”åpenbart urimelig”. Alle andre omgjørelser fra dette embetet er undertegnet på avdelingsnivå.

---

I det saksunderlaget vi har gjennomgått forekommer bruk av oppsettende virkning kun i ett tilfelle (Sosiale tjenester – Telemark)

#### **5.4.2 Spesielt om tilsynsrapporter – barnevern**

Alle embetene bruker tilnærmet samme mal for tilsynsrapportene. Telemark og Nordland har en mer konsekvent bruk av overskrifter og ”faste poster” enn Hedmark, men i innhold synes det ikke å være store variasjoner. Hovedinntrykket er at embetene konsekvent viser til regelverket når de redegjør for forbedringspunkter. Vi har riktignok også her sett noen nyanser i dette bildet, men dette gjelder detaljer det må antas institusjonene kjenner uten videre.

Rapportene bærer preg av å være øyeblikksbilder inn i en sammenheng som har linjer tilbake i tid og fremover i tid. Dvs at rapportene ofte viser til tidligere merknader som følges opp i denne rapporten og at det i forbindelse med tilsynet har dukket opp nye problemstillinger som drøftes og som tas med videre til neste gang. Rapportene forteller mye om hvor en institusjon er i en løpende utvikling på et gitt tidspunkt. Vi har i vårt utvalg kun sett ett klart pålegg, (fra Nordland). For øvrig inneholder rapportene mange merknader som ikke er knyttet til definitive pålegg, men forventningen om endring er likevel tydelig.

Det er noe variasjon i hvordan embetene påpeker forhold som har med institusjonenes faglige plattform, arbeidsmåter, organisering og ressurser (kompetanse) å gjøre. Vi oppfatter dette først og fremst som et spørsmål om form mer enn innhold, Telemark og Nordland har en skarpere form med hensyn til å forvente forbedring. Realiteten i rapporter fra Hedmark er utvilsomt den samme, men formen er mer preget av ”bør” enn ”skal” i den forstand at man mer antyder en retning enn et definert resultat.

En annen variasjon synes å være fokuseringen (i rapporten) på det enkelte barn/ungdom. Hedmark har mindre fokus i rapporten på enkeltindividene i institusjonen enn Telemark, men særlig Nordland som synes å legge størst vekt på dette av disse tre embetene. Til gjengjeld har særlig Nordland delt rapporten i to tydelige deler; en offentlig del, og en egen del som omtaler barnas situasjon og planer og som er unntatt offentlighet.

#### **5.4.3 Avgjørelser fra fylkeslandbruksstyret**

Disse sakene følger et annet mønster enn de andre sakstypene som er sammenlignbare; førsteinstansvedtak og klagesaksavgjørelser. Her begrenser embetene seg til en oversendelse av en utskrift av møteboka fra fylkeslandbruksstyret.

Denne teknikken oppfatter vi som mer krevende for mottakeren å forholde seg til enn de øvrige vedtakene i embetene. I underlagsdokumentene som brukeren mottar, er det henvisninger til fakta, regelverk og vurderinger på en måte som ikke skiller seg ut fra standarden på andre saksområder. Formen med innstillinger fra embetet, eventuelt innspill til andre vedtak i møtet i fylkeslandbruksstyret, stemmegivning og endelig vedtak, fremstår likevel uoversiktlig. Saker som også har vært behandlet i kommunale organer kan ha

---

en lang rekke med slike avsnitt. Dette gjør at sammenhengen mellom vurderinger og vedtak på de forskjellige stadier i saken ikke er så helt lett å få fatt i. Særlig dersom innstillinger fra administrasjoner og vedtak i politiske organer går mot hverandre.

Et annet forhold i den sammenheng er at orienteringene om klageadgang ser ut til å alltid henvises til et vedlegg. Innholdet i orienteringene er godt og detaljert og det vises tydelig til dette i oversendelsesbrevet.

## 5.5 Saksbehandlingstid

På de fleste områdene utarbeider embetene oversikter over saksbehandlingstiden. Vi har derfor ikke notert saksbehandlingstiden i forbindelse med saksgjennomgangen bortsett fra på de sakene hvor det ikke foreligger statistikker. I rettssikkerhetssammenheng er likevel saksbehandlingstid en isolert opplysning som man ikke kan bygge mye på med mindre man også ser på de bakenforliggende årsakene til saksbehandlingstiden. En ting er at det ikke alltid har noe med embetet å gjøre at en sak tar lang tid. Det kan for eksempel stå på en annen institusjon som skal avgjøre en uttalelse før endelig avgjørelse. En annen ting er at det krever mye tilleggsinformasjon før man kan sammenligne embetene, andre oppgaver, tilfeldige forbigående årsaker (sykdom), forskjeller mellom embeter mht oppgaveinngang, plutselig endring i antall saker etc. Endelig bør man se flere år i sammenheng.

### 5.5.1 Klagesaker etter plan- og bygningsloven

Embetene rapporterer til Kommunal- og regionaldepartementet om klagesaker etter plan- og bygningsloven.

Tall for våre tre embeter – 1998 – klagesaker etter pbl:

Embete	Saker mottatt i 1998	Saker avgjort i 1998	Lengste tid	Gj.snitt tid	Restanse ved årsskiftet 98/99
Hedmark	ikke oppgitt	74	88 uker	37 uker	44
Telemark	139	152	64 uker	26 uker	81
Nordland	150	122	40 uker	24 uker	63

Dataene for landet som helhet er ikke komplette. Det er likevel tydelig at det er stor variasjon mellom embetene mht alle faktorene det måles på. Lengste saksbehandlingstid er 172 uker, korteste 7 uker. Gjennomsnittet varierer mellom 3 uker og 81 uker. Hovedtendensen for hele landet er at antallet restanser bygget seg opp, til tross for at enkelte embeter har avgjort betraktelig flere saker enn de mottok.

### 5.5.2 Innstillinger til fylkeslandbruksstyret

Embetene forbereder saker som skal avgjøres i fylkeslandbruksstyret. Møteplanen i fylkeslandbruksstyret har derfor innvirkning på saksbehandlingstiden, for eksempel dersom en sak kommer for sent inn til ett møte og må vente til neste. De fleste saker behandles innen 6 – 10 uker etter at de foreligger i embetet. Det er slik sett i hovedsak fristen for utsendelse til fylkeslandbruksstyret som styrer om det blir omkring seks uker eller lenger tid. Det synes ikke å være nevneverdige forskjeller på våre tre embeter her.



---

### 5.5.3 Klagesaker etter lov om sosiale tjenester kapittel 4 og 5

Behandlingstiden for klagesakene i embedene er forholdsvis lang, i snitt ca 3 måneder. Legger man til kommunens behandlingstid, kan det i enkelte saker fort ta fra et halvt til oppunder ett år fra søknad ble innlevert til saken er endelig avgjort som klagesak.

Oversikt over saksbehandlingstid i 1998 (Avrundede tall)

<b>Embete</b>	<b>Klagesaker avgjort i 1998</b>	<b>Innen 2 uker</b>	<b>Innen 2 måneder</b>	<b>Innen 4 måneder</b>	<b>Innen 6 måneder</b>	<b>Mer enn 6 måneder</b>
Hedmark	246	4%	39%	54%	3%	0,4% <sup>19</sup>
Telemark	181	5%	10%	69%	12%	4%
Nordland	259	9%	63%	20%	6%	1%
<i>Hele Landet</i>		14%	45%	30%	7%	6%

Tendensen i statistikkene for alle embedene for årene 1996, -97 og -98 viser at det har skjedd en viss forskyvning fra de to lengste målepunktene (4-6 måneder / mer enn 6 måneder) slik at hovedtyngden konsentreres mellom innen 2 og innen 4 måneder.

### 5.5.4 Klagesaker barnevern

Vi har et begrenset antall saker å måle ut fra. En stor del av sakene er ikke formelt klagesaker over enkeltvedtak, men såkalte beklagelser. I det utvalget vi har, spenner saksbehandlingstiden fra en uke til opp mot tre måneder. Hovedandelen ser likevel ut til å ta ca inntil 1 måned. (Nordland har flest med kort tid)

### 5.5.5 Utarbeidelse av tilsynsrapporter - barneverninstitusjoner

I forbindelse med saksgjennomgangen har vi sett på tiden som har forløpt fra tilsynet ble gjennomført til rapporten eventuelt vedtaket ble sendt til institusjonen. Dette er nokså likt for alle embedene. Flesteparten av rapportene foreligger innen en måned, flere etter kortere tid. Noen få ganger tar det mellom 6 – 8 uker.

### 5.5.6 Klage- og andre saker vergemål

Saksantallet er lite og saksbehandlingstiden er for varierende med hensyn til å definere et gjennomsnittlig bilde. Embedene synes nokså like, og saksbehandlingstiden varierer fra under en uke til 5 måneder.

### 5.5.7 Voldsoffererstatning

Nemnda for voldsoffererstatning opplyser at gjennomsnittlig behandlingstid utgjør mellom 6 og 12 måneder for hele landet. I forhold til dette snittet ligger Hedmark litt under med et snitt på 3 – 6 måneder, de to øvrige embedene ligger på landsgjennomsnittet.

---

<sup>19</sup> En sak

---

### **5.5.8 Klagesaker motorferdsel i utmark**

Grunnlaget er de tidene vi har notert i forbindelse med saksgjennomgangen. Klagesaksbehandlingen tar tilnærmet lik tid for alle embetene; få saker tar mer enn mellom 1 og 2 måneder. Flesteparten tar 1 måned eller kortere. Korteste; 4 dager (Hedmark).

### **5.5.9 Klagesaker separatutslipp og utslippstillatelser**

Klagesaker for såkalte separatanlegg viser ikke store variasjoner fra embete til embete. Også her baserer vi oss på det vi har notert i forbindelse med saksgjennomgangen. Antallet saker er lite, og sakene fordeler seg jevnt innen en behandlingstid fra 1 til 4 måneder. Hoveddelen av sakene avgjøres likevel innen to måneder. I ett tilfelle tok saken ett år.

Arbeidet med utslippstillatelser er nokså uensartet fra sak til sak. Noen kan pågå i årevis med ulike mellomstadier, andre kan ta mindre tid. I de sakene vi har gjennomgått har vi kun notert saksbehandlingstiden fra søkers saksgrunnlag er ferdig utredet og oversendt embetet, til endelig vedtak fattes. Også på dette området synes bildet nokså likt fra embete til embete. Behandlingstiden er på omkring en måned, noen tilfeller opp mot to måneder og et unntak på ca ett år. (I sistnevnte tilfelle var ikke embetet tilfreds med grunnlaget den private søkeren sendte inn).

---

## 6 Institusjonelle, rettslige og organisatoriske forhold som har betydning for oppgaveløsningen

### 6.1 Innledning

Hovedtemaet for vår analyse er å fokusere på embetenes ivaretagelse av rettssikkerhet, knyttet til enkelte utvalgte oppgaver. Vårt generelle inntrykk fra gjennomgangen av saksutvalget er at det er god kvalitet på utforming av vedtak og at embetene utfører saksbehandlingen på en grundig og skikkelig måte. Det er likevel utfordringer for embetene med hensyn til å være like gode i alle sammenhenger. Dette kan vise seg i;

- saksbehandlingstid og prioriteringer
- grundighet i saksutredning, særlig med hensyn kritiske vurderinger av grunnlaget for avgjørelsene, herunder den kommunale saksbehandlingen eller praksis over tid.

Hvordan oppgavene blir tatt vare på avhenger av flere forhold enn hva som gjøres med hensyn til saksbehandling i embetene. Etter vår oppfatning er det derfor vesentlig å vurdere oppgaveløsningen i en helhetlig kontekst. Det er viktig å også se på forhold knyttet til embetenes organisatoriske og rettslige rammebetingelser for å utføre de konkrete oppgavene. Vi mener en slik tilnærming tydeligere viser embetenes reelle muligheter for å ivareta rettssikkerhet innenfor det handlingsrommet de selv har rådighet over.

**Organisatoriske rammebetingelser** omfatter oppgavesammensetningen i embetene og dermed embetenes ulike roller i forvaltningshierarkiet. Rollene kan ses fra tre ulike innfallsvinkler

- i forhold til borgerne
- i forhold til overordnet myndighet, departementene (direktorater)
- i forhold til underordnet myndighet, kommunene.

Slike organisatoriske rammebetingelser er i stor grad definert av lovgiver og departementene gjennom deres tildeling av oppgaver til embetene. Aktuelle problemstillinger knyttet til dette er derfor hvordan rettssikkerhetsfunksjonen påvirkes av:

- Departementenes tildeling og oppfølging av oppgaver og ressurser
- Embetenes ulike oppgaver og roller, herunder sammensetning av rettssikkerhetsoppgaver
- Kommunenes ivaretagelse av førsteinstansfunksjonen

**Rettslige rammebetingelser** omfatter regelverkets betydning for embetenes ivaretagelse av rettssikkerhet., spesielt når regelverket begrenser embetenes adgang til å overprøve kommunale vedtak. Aktuelle problemstillinger i den forbindelse er:

- Regelverkets definisjon av borgerens rett til å få sin sak overprøvet.
- Manglende samsvar mellom formål og virkemidler i regelverket.
- Kommunenes forvaltningskompetanse i forhold til skjønnspreget regelverk.

---

## **6.2 Organisatoriske rammebetingelser**

### **6.2.1 Embetenes plass i forvaltningen - roller og oppgaver et rettssikkerhetsperspektiv**

Departementenes tildeling av oppgaver gir embetene ulike roller overfor kommuner og borgere. Departementene har delegert en omfattende og svært sammensatt oppgaveportefølje til Fylkesmannsembetene. Ser vi nærmere på oppgavene synes departementenes og regelverkets krav til vektlegging og gjennomføring av oppgavene lite systematisk gjennomtenkt. Slike krav til oppgaveutførelsen kan variere innen et og samme lovområde. Ser man lovområdene under ett blir mangfoldet ytterligere forsterket. For eksempel er embetenes tilsynsansvar overfor kommunenes forvaltning definert ulikt fra barnevernsområdet, via lov om sosiale tjenester til vergemål. Dette gjør embetenes profil som rettssikkerhetsinstans uklar, noe som kan føre til uklare rolleoppfatninger for aktørene (FM, kommunen og borgerne) bare fordi dette varierer så mye fra sammenheng til sammenheng.

Oppgavesammensetningen i embetene vitner derfor på ingen måte om noen enhetlig strategi fra departementene om hva slags funksjon embetene bør ha. Embetene fungerer som ulike instanser på flere nivåer i forvaltningshierarkiet mer eller mindre tilfeldig samlet på ett sted. Dels er embetene underordnet departementene, men på enkelte områder også underlagt direktorater. Dette gir etter vår oppfatning embetene en uklar profil som i liten grad fremhever embetenes rettssikkerhetsfunksjon.

En av flere viktige forutsetninger for å bli oppfattet som rettssikkerhetsinstans er tillit blant kommuner og borgere om embetet som nøytral, uavhengig, og det er ikke gitt at enhver forvaltningsoppgave bidrar til å fremme en slik oppfatning.

Følgende to roller karakteriserer to ytterpunkter ved fylkesmannens oppgaver i forvaltningshierarkiet.

1. Fylkesmannen har som oppgave å iverksette statlig politikk og tiltak. Rollen som iverksetter av statlig politikk og tiltak er viktig i sammenheng med miljøtiltak, planer for kommunale og interkommunale deponier og lignende. Fylkesmannen kan her oppfattes som så involvert i løsningen at han ikke er, eller oppfattes som, nøytral nok til å håndtere klager fra berørte parter som utfordrer embetets ønske om en konkret løsning. Slik sett er dette en oppgave som kan komme i konflikt med oppfatningen av embetets rolle som en nøytral rettssikkerhetsinstans.
2. Fylkesmannen har en helt annen rolle når han/hun benytter sin posisjon til å fungere som talsperson for grupper eller interesser i befolkningen som ikke når opp i andre sammenhenger. For eksempel har vi sett at Fylkesmannen i Nordland har satt fokus på minoritetsgrupper (Lulesamer). Bakgrunnen for dette er at det ordinære kommuneapparatet over år ikke har vært i stand til å få til en reell bedring av situasjonen for denne gruppen. Dette er en type oppgave som er egnet til å styrke fylkesmannens profil som rettssikkerhetsinstans. (Selv om det kan fortone seg annerledes sett fra kommunenes synsvinkel).

---

I det følgende vil vi gå nærmere inn på spørsmål om hvordan det store oppgavespenget og de ulike rollene til Fylkesmannen påvirker embetenes funksjon som rettssikkerhetsinstans.

### **Kommuneperspektivet**

Hovedtyngden i embetenes oppgaver er rettet mot det kommunale forvaltningsnivået. Oppgavesammensetningen gir embetene mulighet og plikt til å kontrollere og gripe inn i kommunal forvaltning på ulike måter innenfor forskjellige fagområder. Fylkesmannens adgang til legalitetskontroll og kontroll av kommuneøkonomien utgjør noen slike områder. I praksis kan også embetenes oppgaver i planarbeidet forårsake inngrep i de løsninger kommunene foreslår.

Ser vi på andre av embetenes oppgaver, innebærer flere av disse gjennomføring av statlig vedtatte tiltak og rammesetting på detaljnivå overfor kommunene. Dette gjelder for eksempel på miljøvernområdet. Som hovedregel er det kommunene som iverksetter miljøverntiltak, men med fylkesmannen som tilrettelegger, koordinator, finansieringskilde, rådgiver, tilsynsorgan og i noen sammenhenger også godkjennende organ. Tilsvarende oppgavesammensetning finner man på nesten alle områdene, bl.a. landbruksområdet.

Embetene har også ansvar for nasjonale handlingsplaner, for eksempel "Handlingsplan for eldre". I den egenskapen kan embetene utøve tilbakeholdsrett i tilskudd og lignende, hvis de ikke er tilfreds med den kommunale oppfølgingen av forutsetningene for tildeling.

Selv innenfor fagområdene til det enkelte departement kan det variere om embetene har en eller flere av disse rollene overfor kommunal forvaltning.

Måten statlig politikk gjennomføres overfor kommunesektoren og følges opp/kontrolleres varierer mye, avhengig blant annet av hvordan regelverk (og tilhørende virkemidler) på området er utformet. Det formelle grunnlaget for embetenes adgang til å overprøve kommunenes skjønn (formelt regelverk/forvaltningsrett) er likevel ikke prinsipielt forskjellig fra område til område. Men fylkesmannens former for styring, kontroll og virkemidler vis à vis kommunene er høyst varierende – fra en politilignende rolle, via styrende medvirkning til omforente løsninger oppnådd ved samarbeid eller ved bruk av veiledningsfunksjonen. Dertil kommer at embetenes oppgaver kan være rettet mot større eller mindre utsnitt av de kommunale aktivitetene.

Over tid har fylkesmannen på ulike måter vært involvert i mange kommunale beslutningsprosesser og løsninger og kjenner den enkelte kommune godt. En utfordring i denne sammenheng kan gå på forholdet mellom de ulike rettssikkerhetsoppgavene embetene forvalter, ved at embetet i realiteten ikke står fritt dersom det senere kommer klager på avgjørelsene fra berørte parter.

Fylkesmannens autoritet og tilliten til embetet som klagesaksbehandler, tilsynsmyndighet/kontrollinstans vil kunne bli svekket på områder hvor embetet også har ulike oppgavetyper og roller som medfører stor grad av involvering i

---

kommunale anliggender og kan tenkes å få en form for eierskap til tilstand, løsninger og tiltak i kommunene.

Saksbehandlerne i embetet vil over tid få nært kjennskap til ansatte i kommunal administrasjon på de områdene de er knyttet til. Informantene har opplyst at publikum fra tid til annen gir uttrykk for at de har liten tillit til at fylkesmannen er en nøytral instans i konflikter mellom en enkeltperson og kommunale myndigheter. Følgende eksempel illustrerer hvordan spørsmål om habilitet kan bli aktualisert ut fra en slik problematikk: En saksbehandler fra et embete og en saksbehandler fra kommunen var sammen på en befaringsreise i forbindelse med at det var sendt inn en klage i en byggesak. Den personen som hadde klaget, henvendte seg like etterpå til fylkesmannen fordi han hadde sett at de to snakket ivrig sammen ”som om de var nære bekjente eller venner”. Vedkommende beklaget seg og sa han ikke hadde tillit til at fylkesmannen ville behandle hans klage på en rettfærdig måte. Da det viste seg at han fikk medhold, hadde han gitt uttrykk for at han var gledelig overrasket.

Poenget med å gjengi dette eksempelet er å vise at mangesidige og tette relasjoner mellom statlige og kommunale fagmyndigheter, kan reise habilitetslignende spørsmål (som ikke nødvendigvis er reelle). Det er ikke tilstrekkelig at medarbeiderne hos fylkesmannen har høy integritet og er seg bevisst hvilke roller de opptrer i overfor kommunale myndigheter i ulike sammenhenger. Som rettssikkerhetsinstans er fylkesmannen avhengig av at borgere flest har tiltro til embetets saklighet og uavhengighet i forhold til kommunale myndigheter.

En annen innfallsvinkel til det samme temaet ligger i det skjebnefellesskapet som etableres mellom embetene, kommunen og borgerne. Embetene og kommunene er begge eiere i løsningen på en borgers problem, rettighet eller hva saken gjelder. Embetene og kommunene har sine respektive forutsetninger for å bidra til problemløsningen, hva enten dette går på ressurser, formell myndighet, faglig kompetanse og andre rammevilkår som gjelder generelt og i den enkelte sak. I en slik kontekst kan man forvente at så vel embetene som kommunene over tid utvikler en omforenet – men ikke uttalt – standard for akseptert grad av rettssikkerhet. Med dette menes at rettssikkerheten i den enkelte sak kan variere, at den ”gjennomsnittlig” er bra og at embetene passer på å luke ut de åpenbare utslagene av ”dårlig rettssikkerhet”. I undersøkelsen har vi fått synspunkter som underbygger dette fra saksbehandlere. I samtale med saksbehandlere i ett av embetene ble det uttalt som et dilemma at embetene fra tid til annen følte at de måtte skjule hen til kommunens praksis også i saker som ikke er påklaget. Dvs at embetet nølte med å sette problemstillingen i en enkelt sak for sterkt på spissen. ”Den som (tilfeldigvis) klager, kan ikke få så mye mer rettfærdig behandling enn de som ikke gjør det.”

### **6.2.2 Departementenes oppfølging av oppgaver**

Vi har sett at departementenes oppgavetildeling gir embetene rollekombinasjoner som kan påvirke embetenes funksjon som rettssikkerhetsinstans. Her vil vi fokusere på betydningen av departementenes oppfølging av oppgavene de har delegert til embetene, og hvordan dette påvirker embetenes praktiske arbeid med rettssikkerhetsoppgaver. Dette gjelder

---

dels i forhold til prioriteringer på tvers av beslektede fagområder, og dels i forhold til generell faglig oppfølging av oppgavene de har tildelt embetene.

Eksempel på den første problemstillingen er forholdet mellom Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet i planspørsmål, og mellom Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet i miljøspørsmål. Tilsvarende situasjon har man også mellom Justisdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Sosial- og helsedepartementet i sosialfaglig pregede oppgaver.

Vi kan illustrere dette ved hjelp av vergemålsoppgavene. Tematisk ligger området nært opp til Fylkesmennes oppgaver innen sosiale tjenester, og gjelder blant annet klagesaker over kommunale vedtak. Forankringen i Justisdepartementet og ikke for eksempel Barne- og familiedepartementet eller Sosial- og helsedepartementet bidrar til å gjøre dette området særegent i forhold til andre sosialfaglige emner embetene forvalter. I hovedsak fordi Justisdepartementet ikke er like aktive i oppfølging av dette området som de andre departementene på sine områder. Embetene håndterer så langt vi kan bedømme likevel dette området godt selv om deres egen oppfatning er at det er problematisk å ivareta dette på en tilstrekkelig forsvarlig måte.

Departementenes oppfølging kan også bære preg av hvor sentrale oppgavene oppfattes i forhold til departementenes kjerneområder. Også departementene er svært ulike med hensyn til samlet oppgavesammensetning, og forankringen av de enkelte oppgaver som er lagt til fylkesmannen kan derfor være mer eller mindre perifer i forhold til det enkelte departements hovedfokus.

Departementene etterspør i varierende grad resultater som er knyttet til rettssikkerhet. Med hensyn til denne type styringsinformasjon fremstår klart Helse- og sosialdepartementet som mest detaljert i å etterspørre og i å forholde seg til utfallet av avgjørelser, grunnlaget for avgjørelsene, saksbehandlingstid etc.

Barne- og familiedepartementet etterspør for så vidt mange av de samme opplysningene, men oppfattes som svakere på å forholde seg til og følge opp resultatene.

Landbruksdepartementet er sterke på veiledning og presedenssaker, men etterspør i liten grad forhold knyttet til rettssikkerhet i resultatsammenheng, særlig på områdene utenom areal- og ressursforvaltning.

Miljøverndepartementet (v/Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for naturforvaltning) oppfattes som gode på faglig oppfølging, men også de etterspør i liten grad forhold som berører rettssikkerhet.

Kommunal- og regionaldepartementet etterspør saksbehandlingstider og lignende, men oppfattes å være lite opptatt av rettssikkerhet som innfallsvinkel. Dette gjelder både embetenes håndtering av plan- og bygningsloven og i forhold til å ta ansvar for kompetanse og/eller strukturelle problemer på kommunenivået som innvirker på rettssikkerheten.

---

Justisdepartementet oppfattes som uengasjert, selv om det understrekes at det ytes god faglig bistand i enkeltsaker når det gjelder behandling av fortolkningsspørsmål fra saksbehandlerne til departementet.

Det er tydelig at embetene har behov for mer enhetlige prioriteringer og muligheter til å tilpasse ressursbruken mellom områdene. Slik det er nå hemmes embetene av interne koordineringsutfordringer innen ett departementsområde og departementene i mellom. Et relativt enkelt grep burde være at departementene samrår seg og enes om mer enhetlige oppfølgingsstrategier og rapporteringsparametre i forhold til oppgavene.

Samordningen for styringen på dette området har således et stort utviklingspotensiale dersom man ønsker å fremheve fylkesmannsembetene som rettssikkerhetsinstans. Det er store forventninger til Arbeids- og administrasjonsdepartementet fra embetene. Men i dag oppfattes Arbeids- og administrasjonsdepartementets ansvar for å koordinere departementene som svak.

I tillegg til varierende grad av samordning og oppfølging fra departementenes side, kan også andre forhold ved oppgavesammensetningen innvirke på prioriteringer i embetet.

### **6.2.3 Synergi eventuelt dysenergi i oppgavesammensetningen**

Embetenes nærhet til kommunene innebærer fortrinn for fylkesmannen med hensyn til egnethet for visse typer oppgaver. På de områder hvor fylkesmannen behandler saker rettet mot kommuner, vil embetene ha en kompetansefordel både som faginstans og ut fra sin inngående kunnskap om kommunene. Dertil kommer at fylkesmannen har klare fortrinn med hensyn til generell forvaltningskompetanse. Et annet forhold er om det er spesielle forhold ved Fylkesmannen som er spesielt tillitvekkende og betryggende for borgerne sammenlignet med om andre offentlige instanser skulle ha behandlet saken. Helst bør begge nevnte forhold være til stede som begrunnelse for at Fylkesmannen skal utføre oppgaver der hensyn til rettssikkerhet tillegges stor betydning.

I egenskap av førsteinstans saksbehandler er mange av embetenes oppgaver rettet direkte mot borgerene. Det dreier seg om forvaltning av rettigheter på mange ulike områder, navn, skilsmisse, foreldre/barn, statsborgerskap, tilskudd, stiftelsesregister etc. Ses oppgavesammensetningen under ett virker denne svært sammensatt og tilfeldig.

Fylkesmannen har for så vidt ingen spesielle forutsetninger eller fortrinn for å drive saksbehandling i førsteinstans rettet mot enkeltpersoner. Dette er tydelig på områder hvor det ikke kreves at myndighetsorganet har god kjennskap til forholdene i bestemte fylker og/eller kommuner, samtidig som det stilles store krav til juridisk kompetanse og kapasitet.

Internt i embetene kan det tenkes å være en fare for at ”kommunefremmede” oppgaver, og oppgaver som heller ikke har tydelige sammenhenger med de



---

oppgavene som er innenfor kommunehorisonten, bli oppfattet perifere. Oppgaver som ikke passer i en slik ”hovedhorisont” kan fungere som en belastning og får kanskje ikke den fortjente oppmerksomhet. Slike effekter forsterkes dersom fagdepartementet ikke tydelig prioriterer oppgaven og tar ansvar for at det settes av tilstrekkelig med kompetente ressurser og løpende fører tilsyn med kvaliteten i saksbehandlingen. Jf det som er sagt i avsnittet ovenfor har vi registrert dette når det gjelder embetenes behandling av søknader om voldsoffererstatning. Alle tre steder oppfattes departementets tilrettelegging og oppfølging av denne oppgaven som mangelfull. Utsagn om at departementet er ”nærmest fraværende”, ”svarer ikke en gang på forespørsler”, går igjen. Noe tilsvarende gjelder for vergemålsoppgavene, jf ovenfor.

#### **6.2.4 Synergi – dysenergi i kompetansekrav**

Spørsmålene her er knyttet til hvilke kjennetegn ved et saksområde eller en oppgave som tilsier at oppgaven legges nettopp til Fylkesmannen. En av flere begrunnelser kan være at fylkesmannen har visse kompetansemessige fortrinn. Det kan for eksempel dreie seg om den spesielle innsikt embetene har i forhold til kommunalforvaltningen generelt samt til konkrete særlovområder som er betydningsfulle for borgerne, og som staten har delegert til kommunene og dermed har ansvar for å følge opp.

Vi har i denne rapporten satt søkelys på alle fire hovedkategorier av rettssikkerhetsoppgaver; saksbehandling i første instans, klagesaksbehandling, veiledning og tilsyn. Ivaretagelse av rettssikkerhet forutsetter kunnskap og ressurser. Mangfoldet i fagområder og oppgavetyper på dette oppgaveområdet gjenspeiler kravene til kompetanse og ressurser i embetene.

I forhold til de nevnte hovedkategorier av rettssikkerhetsoppgaver kan kravene deles inn i saksbehandlerkompetanse, tilsynskompetanse, og pedagogisk kompetanse. I vid utstrekning krever oppgavene at embetenes saksbehandlere har kunnskap på samtlige områder. Samtlige kunnskapsområder stiller også generelle krav til grunnleggende forvaltningskunnskap. En sentral del av forvaltningskunnskapen krever også erfaring fra kommunal forvaltning. I tillegg kreves det inngående kjennskap til det konkrete fagområdet for de ulike oppgavene.

#### **Førsteinstanssaker**

Saksbehandling i første instans utgjør hovedmengden av de beslutninger det offentlige fatter som angår enkeltindividets rettigheter eller plikter. Vi kan derfor si at denne type avgjørelser kan oppfattes som viktigst for flertallet av befolkningen. Den generelle tillit mellom forvaltning og borger krever at disse oppgavene utføres på en forsvarlig måte.

En av informantene har i den sammenheng trukket fram utfordringene embetene har med hensyn til å se de rettssikkerhetsmessige aspekter ved spesialområder som tradisjonelt håndteres av fagspesialister. Innen landbruksavdelingene har man for eksempel tradisjonelt forbeholdt juristene til arealbruk, konsesjoner, boplikt etc. Andre områder forvalter imidlertid tilskuddsmidler hvor det er knyttet reaksjonsmidler til misbruk og hvor praksis

---

kan variere. Disse områdene har likevel liten tradisjon for å trekke inn juridisk kompetanse.

Ved behandling av voldsofferstatning bruker embedene så vel juridisk som kontorfaglig kompetanse og vi har ikke konstatert at kvaliteten på dette området avviker fra andre saksområder. Det er likevel ikke gitt at embedenes kompetanse er tilstrekkelig på dette området. Det dreier seg om en oppgave hvor det bør stilles særlige krav til straffe- og erstatningsrettslig kompetanse. Dette er en kompetanse som embedene har lite bruk for i andre sammenhenger, og som eventuelt må opparbeides i forhold til dette spesielle saksfeltet. Ut fra en slik samlet vurdering er dette et saksfelt hvor forholdene ikke uten videre ligger til rette for at hensynet til rettssikkerhet vil bli godt nok ivaretatt i fylkesmannsembetene. På disse områdene har altså embedene lite å hente fra andre arbeidsområder og det kreves at det opparbeides en egen type kompetanse utelukkende til dette formålet. utfordringen for embedene blir dermed både å sikre at de rettssikkerhetsmessige sidene ved oppgavene blir ivaretatt, samtidig som særskilte krav til faglig spesialisering skal opparbeides. Faglige spesialisering som har liten relevans for andre oppgaver krever ressurser og kan bidra til å isolere området. Tilsvarende gjelder i varierende grad også andre førsteinstansoppgaver embedene ivaretar, navneendringer, rettshjelp og lignende. Innen miljøforvaltning og landbruksområdet er det også oppgaver som er så faglig spesialiserte at de kan oppfattes perifere i forhold til en slik rettssikkerhetsmessig innfallsvinkel.

### **Klagesaksbehandling**

Klagesakene er færre i antall, men oppstår fordi det enkeltindividet avgjørelsen retter seg mot, oppfatter at det er fattet feil beslutning i et konkret vedtak i første instans<sup>20</sup>. Klageretten er derfor på et vis en sikkerhetsventil både for forvaltning og borger med tanke på å gjenopprette tilliten mellom dem. Klageinstansens revurdering og overprøving av førsteinstansens avgjørelse skal gi borgeren sikkerhet for at den konkrete avgjørelse er korrekt både når det gjelder innhold og fremgangsmåte. Et av fortrinnene ved forvaltningens klageordning, er borgernes mulighet til å få overprøvd ”rimeligheten” av forvaltningens avgjørelse av overordnet organ. Sammenlignet med domstolenes overprøving hvor temaet begrenser seg til rettsanvendelsen og ikke rimeligheten av avgjørelsen som sådan. Nettopp derfor har i utgangspunktet forvaltningens overprøvelse av egne vedtak en særskilt og viktig rettssikkerhetsdimensjon ved seg. På denne bakgrunn kan det hevdes at klagebehandlingen har de sterkeste innslag av rettssikkerhetsaspekter, også fordi klageavgjørelsen er endelig. Tilsyn og legalitetskontroll har i tillegg noen av de samme funksjoner, men mer indirekte sett fra borgerens ståsted.

I motsetning til utfordringene knyttet til førsteinstansoppgaver, vil funksjonen som klageinstans for kommunale vedtak etter vår oppfatning være en både hensiktsmessig og berettiget bruk av embedenes kompetanse. Her kommer embedenes lokalkunnskap til sin rett og det er naturlig å anta at det for borgerne er betryggende og tillitvekkende at en instans som er ”uavhengig” av kommunen behandler klagesakene. En forutsetning er at embedene klarer å

---

<sup>20</sup> Vi ser da bort fra at det også vil være andre grunner til klager – for eksempel ”det skader ikke å prøve” gruppen

---

rekruttere inn og kombinere alle de typer kompetanse klagesaksbehandlingen forutsetter, slik at den blir mer enn en ren legalitetskontroll, jf det som er sagt ovenfor om hensikten bak klagesaksbehandling i forvaltningen i stedet for domstolsapparatet.

Vår ene reservasjon har ikke med kompetanse og egnethet å gjøre, men faren som er påpekt ovenfor ved at embetene blir for kommuneorienterte. Embetene legger for eksempel vekt på å utforme klagesaksvedtakene som pedagogisk veiledning for kommunene fremfor å bare fokusere på forståelsen hos den som faktisk har påklaget vedtaket. Dette betyr sannsynligvis mindre for substansen i borgerens rettsikkerhet, men illustrerer hvordan embetene ikke glemmer oppgaven som veileder overfor kommunen også i sammenhenger hvor det er borgeren saken angår.

### **Forhold ved tilsynsfunksjonen**

Som for klagesaksområdet ligger forholdene ved embetene godt til rette for å føre tilsyn med kommunene i forskjellige relasjoner. Det siktes her både til den generelle forvaltningskompetanse i embetene og deres lokalkunnskap om den kommunale forvaltning. Rettssikkerhetsfunksjonen knyttet til denne oppgaven vil primært ha en indirekte effekt for borgeren, ved at tilsyn i hovedsak skal føre til at kommunale organer er bevisst sitt ansvar og sørger for å etterleve det regelverket som skal sikre forsvarlig myndighetsutøvelse i førsteinstansen eller en institusjon.

Det som kan skape kompetansemessige problemer i forhold til tilsynsfunksjonen ved embetene (som hos andre tilsynsaktører), er i større grad å ha tid (ressurser) til å utvikle og innarbeide kvalifiserte tilsynsmetoder. Særlig mellom embetene og mellom embetene og andre tilsynsetater. Anvendelse av hensiktsmessige tilsynsmetoder forutsetter også at regelverket som er rettet mot pliktsubjektene (kommunale organer, eller private som utfører tjenester på vegne av kommune, fylkeskommune) er egnet å føre tilsyn med.

Kompetansemessig får embetene de samme utfordringene som enhver tilsynsetat har der hvor et faglig preget og detaljert regelverk stiller krav til en type detaljtilsyn som forutsetter særskilte faglige og juridiske kvalifikasjoner for et konkret tilsynsområde. Slik sett blir tilsynsoppgavene ikke så vesensforskjellige fra klagesaksbehandling, men i tillegg kommer det mer (offensive) tilsynsfaglige som man ikke har i en (passiv) klagesaksbehandling. Slike tilsynsoppgaver er derfor svært ressurskrevende både i forhold til kompetanse og tidsbruk. De lovområdene embetene har tilsynsansvar med er svært ulike og ulikt regulert og er lite egnet for å utvikle enhetlige metoder slik at det i større grad kan oppnås ønskelige synergieffekter mellom de ulike tilsynsområdene.

### **Veiledningsoppgavene**

Vi ser ingen grunn til å peke på spesielle problemstillinger med hensyn til veiledningsoppgavene. Veiledningsoppgavene stiller embetene overfor de samme kompetansemessige utfordringene som saksbehandlingen for øvrig, med mindre man tenker spesielt på formidlingskompetanse.

---

Vi minner likevel om utfordringen som er påpekt ovenfor om faren for at embetene over tid kan bli for involvert i kommunenes situasjon.

Våre informanter har gjennomgående vært bevisste på behovet for å skille mellom generell veiledning og veiledning i en konkret sak der embetet kan være klageinstans i neste fase av saken. Det er likevel en utfordring for embetene at mange kommuner har et reelt behov for slik veiledning.

Som nevnt gir blant annet dette seg utslag i at alle klagesaksvedtakene, for alle embetenes vedkommende, stiles til kommunen. Hensikten med flere av klageavgjørelsene synes videre å være å forklare kommunen noe om saksbehandling utover den konkrete saken, eller om andre sider ved saken som ikke er gjenstand for klage. Samtidig vektlegger embetene at brukeren skal forstå avgjørelsen, men når vedtakene skal tjene to formål samtidig er det ikke gitt at det kommunen trenger er det samme som borgeren trenger.

Ved å vektlegge embetenes plikt til informasjon og veiledning overfor kommunene og overfor borgerne stiller man derfor embetene overfor noen utfordringer som det i gitte situasjoner kan være vanskelig å avveie. Hvis det er påkrevet å tilføre kommunene kompetanse på et område, er det ikke gitt at det er en naturlig oppgave for fylkesmannen å sørge for dette i alle henseende. Her bør departementene i større grad ta ansvar for forsvarlig kompetanseutvikling i kommunene på sine respektive områder.

### **6.3 Rettslige rammebetingelser - regelverkets utforming og embetenes oppgaver og muligheter.**

Vi vil i dette kapittelet se på rettssikkerhetsmessige problemstillinger som oppstår på grunn av forhold ved regelverket. Det er viktig å se på forhold som ligger utenfor embetenes rådighet, hvor lovgiver har definert grensene for borgernes rettssikkerhet og derved også fylkesmannens rettssikkerhetsfunksjon. Vi ser først på enkelte generelle problemstillinger ved lovverket, deretter vises det til mer konkrete problemstillinger knyttet til noen av saksområdene vi har gjennomgått.

#### **6.3.1 Lovgivers skranker for klageinstansens overprøvingsadgang**

Embetenes overprøvingsrett i klagesaker på de saksområdene vi har tatt for oss, følger hovedregelen i forvaltningsloven § 34, 2 ledd, første setning. Dvs at embetene har ”full overprøvingsrett”, men ikke plikt. Det er i tillegg viktig å være oppmerksom på regelen i forvaltningsloven § 34, 2.ledd i.f; ”Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn”.

Det er altså opp til klageorganet selv å vurdere om det vil benytte sin rett til å overprøve andre sider av saken enn dem klageren selv anfører, jf forvaltningsloven §34 ”...*kan* klageinstansen prøve alle sider av saken herunder ta hensyn til nye omstendigheter”. Plikten til å overprøve går ikke lenger enn til å overprøve forhold klageren anfører ”...Den *skal* vurdere partens synspunkter,...”. For at en klager skal være sikker på å få vurdert sin

---

fullstendige rettslige situasjon av klageorganet, stilles det i prinsippet relativt høye krav til hvordan han evner å utforme sine anførsler i klagesaken. I tillegg til denne begrensningen i *plikten* til hva et klageorgan skal overprøve, kommer også vernet av kommunenes selvstyre når de utøver "fritt skjønn".

En annen bestemmelse som gjelder klageinstansens kompetanse er forvaltningsloven § 42, om å gi påklagede vedtak oppsettende virkning. Bruken av denne bestemmelsen synes å være helt marginal i både i kommunalforvaltningen og i fylkesmannens saksbehandling. Igjen oppfatter vi at det er utformingen av bestemmelsen som begrenser den rettssikkerhetseffekten en slik regel burde ha. Det foreligger ingen plikt for hverken førsteinstans eller klageinstans til å foreta en vurdering av om et påklaget vedtak skal utsettes til klagesaken er behandlet. Forvaltningsorganet er bare pålagt en plikt til å vurdere spørsmålet dersom en part ber om det. Parten har altså ingen rett utover å få spørsmålet vurdert forutsatt at parten har kunnskap om denne muligheten. Realiteten av klagesaksbehandlingen for en part som påklager et vedtak vil i flere sammenhenger være illusorisk, slik vi kan få inntrykk av i for eksempel naboklager etter plan- og bygningsloven.

Kombinasjonen av de generelle reglene i forvaltningsloven og f.eks. lov om sosiale tjenester innskrenker klageorganets overprøvingskompetanse. I lov om sosiale tjenester er overprøvingsadgangen for skjønnets vedkommende ytterligere avgrenset til "åpenbart urimelig". I begge de nevnte bestemmelsene kan det sies at lovgiver har definert skranker for borgernes rettssikkerhet gjennom å begrense klageorganets overprøvingsplikt og rett.

Denne ytterligere innskjerpingen av grensene for overprøvingsretten av det frie skjønn fra lovgivers side på sosialtjenestelovens område er kanskje det mest påfallende. Lovgiver kan her sies å implisitt godkjenne kommunalt urimelige vedtak, bare det ikke er "åpenbart urimelig", først da kan klageinstansen endre vedtaket.

#### **Uklart definerte rettigheter i lov**

Sosialtjenesteloven bærer også preg av vid skjønnsadgang for kommunene og dermed uklart definerte rettigheter for borgerne. Spesielt er dette tydelig når det gjelder grensen for hvilke krav på tjenester en hjelpetrequende har etter lovens kapittel 4. Den enkelte kommune har også adgang etter lovens kapittel 5 til å definere normer for antatt økonomisk støttebehov til livsopphold. Normene settes ofte svært lavt og innebærer i praksis også en stor fare for at de ikke fungerer som norm, men som en fast regel.

Kombinasjonen av de nevnte begrensninger i klageinstansens kompetanse, lovens skjønnskriterier og kommunenes oppfatning og praktisering av skjønnet, fører til en klar innskrenking av borgernes rettssikkerhet på dette området.

#### **Andre forhold som følge av lovstruktur og lignende**

For eksempel på landbruksområdet er lovstruktur og uoversiktlige delegasjons og ansvarsforhold mellom organer, en problemstilling. Her kan det til dels forkomme motstrid eller utilsiktede motsetninger mellom ulike lover.

---

For vergemålsoppgavene vedkommende fremgår det også at embetenes muligheter til å påvirke det de ser som de største rettssikkerhetsutfordringene for borgerne er relativt begrenset. Loven i seg selv er en slik faktor som gjør systemet til et ”stebarn” på siden av den øvrige kommunale forvaltningen. Fylkesmannen kan ikke påvirke oppnevning eller kompetansekravene som bør stilles til overformynderne, men har enkelte rådgivnings-/klagesaksoppgaver samt desisjoner av regnskaper og lignende.

Regelverket kan inneholde både problemer innen et og samme område, eller når områdene ses i sammenheng.

Forholdet mellom klagesaksoppgavene og tilsynsoppgavene bidrar til å belyse dette. I tilknytning til oppgavene vedrørende ”motorferdsel i utmark” har embetene en veilednings- og kontrolloppgave i forhold til kommunenes lokale forskrifter. De har videre klagesaksbehandling for tillatelser/dispensasjoner kommunene gir. Området preges på den annen side av manglende respekt for reguleringene, både i kommunal praksis<sup>21</sup> og blant borgerne. Klagesakene som kommer til fylkesmannen fanger imidlertid ikke opp dette – det er ikke de som har fått avslag (og som klager) som er problematisk i forhold til lovens utgangspunkt. Problemet er eventuelt knyttet til de som har fått tillatelse – og de vedtakene påklages sjelden. Embetene har imidlertid ikke noen myndighet i forhold til kommunenes tillatelses-/dispensasjonspraksis annet enn råd og veiledning. Og, embetene har ingen definert tilsynsrolle med hensyn til hvordan kommunene håndhever de begrensningene som følger av regelverk eller tillatelser og dispensasjoner. Regelverket fører m.a.o. til at muligheten til effektiv håndheving faller mellom flere stoler.

### **6.3.2 Kommunens forhold til regelverk (aksept av statlige rammer for kommunalt selvstyre)**

Embetene vil ofte opptre som kontrollmyndighet og eventuelt måtte påpeke at en kommune har fattet vedtak på et område kommunen ikke har adgang til. Dette kan være fordi lov eller forskrift ikke åpner for lokale varianter, dispensasjoner eller lignende. Slike vedtak må oppfattes som ugyldige, men dette synspunktet aksepteres ikke alltid av kommunene (som oftest politikerne) som tar et rent ”de lege ferenda”<sup>22</sup> utgangspunkt. Fylkesmannen blir her oppfattet som å blande seg inn litt utidig, mens det i realiteten er det sentrale regelverket kommunen ikke aksepterer.

I de eksempelsakene vi har gjennomgått er det to saker som illustrerer dette. Den ene gjelder fastsettelse av kommunale forskrifter innen rammen av lov om motorferdsel i utmark samt tilhørende nasjonal forskrift. Regelverkets system er at motorferdsel i utmark er forbudt med mindre loven eller den nasjonale forskriften tillater det. Kommunene har videre innen snevre rammer likevel adgang til selv å tillate motorferdsel i visse områder. Kommunenes adgang til å åpne for motorferdsel i ferskvann er imidlertid avgrenset til vann som er større enn 2km<sup>2</sup>. En kommune ville likevel tillate bruk av elektriske motorer i noen slike mindre vann. Regelverket skiller ikke mellom ulike energikilder, og bruk

---

<sup>21</sup> Embetene understreker at det er variasjoner med hensyn til etterlevelsesvillighet. Noen områder oppfattes for eksempel som uproblematisk.

<sup>22</sup> Slik loven burde lyde – i motsetning til; ”de lege lata” – slik loven [nå en gang] lyder

---

av elektriske motorer er derfor også avskåret på ferskvann som er mindre enn grensen på 2km<sup>2</sup>. Vi ser imidlertid av saken at embetet måtte gå flere runder før det politiske organet i kommunen aksepterte begrensningene i regelverket.

I den andre saken – en klagesak om avslag på dispensasjon for motorferdsel i utmark – viste klager til andre som hadde fått dispensasjoner i [påstått] identiske situasjoner. Avslaget ble opprettholdt, men fylkesmannen påpekte i tillegg overfor kommunen at dersom de faktiske forhold var de samme, ville kommunens dispensasjoner eventuelt være regelstridige og at kommunen i så fall måtte vurdere tilbaketrekking jf forvaltningsloven § 35.

En informant har også nevnt at det embetet vedkommende var ansatt i ved en anledning overprøvde en kommunes bruk av normer etter sosialtjenesteloven slik at vedtaket ville få effekt for andre saker. Grunnen til dette var at kommunen etter embetets oppfatning la en feil lovforståelse til grunn. Vedtaket ble oppfattet som en inngripen i den kommunale selvråderetten. Lovanvendelse har imidlertid ikke sammenheng med selvråderetten, men definerer grensene for selvråderetten. Dette førte til at kommunen kontaktet stortingsrepresentanter, og embetet ble utsatt for politisk press både fra Storting og departement og som etter informantens oppfatning innvirket på hvordan embetet håndterte slike saker senere.

I slike sammenhenger kan embetene oppfattes som vrang av så vel kommune som borgere, mens det altså er det nasjonale regelverket som er ”problemet”.

## 6.4 Effekter for saksbehandlingen

I denne undersøkelsen har vi i noen grad prøvd å se nærmere på hvordan disse ulike faktorene innvirker på hvordan embetene utfører sine rettssikkerhetsoppgaver. Vi har i den sammenheng hatt et særlig fokus på hvorvidt hensynet til kommunenes ”selvråderett” innvirker på hvordan embetene overprøver alle sider i en klagesak som borgeren (klager) oppfatter som urimelig i sitt innhold.

Gjennomgangen av vedtak i klagesaker gir av mange grunner ikke noe grunnlag for å si noe sikkert om dette. Vi har derfor i tillegg nærmet oss denne problemstillingen fra flere hold, herunder særlig:

- Antall klagesaksavgjørelser hvor kommunens vedtak ikke blir stående.
- Embetenes kontroll av alle sider ved en klagesak. Dvs hvor nitidig embetene for eksempel overprøver kvaliteten i kommunens saksbehandling og dermed også realiteten som kommunen legger til grunn i sine vurderinger.

I henhold til forvaltningsloven § 34 kan fylkesmannen (i de klagesakene vi har vurdert) prøve alle sider<sup>23</sup> ved kommunens saksbehandling. Dvs at embetene kan starte helt fra bunnen av og gjøre alle de undersøkelser de selv ser behov for. Sjekke alle fakta på nytt, ta hensyn til nye omstendigheter, vurdere regelanvendelse/forståelse, sjekke om formalia (fullmakter) med hensyn til å fatte vedtak i kommunen er overholdt etc. Dette kan fylkesmannen gjøre

---

<sup>23</sup> Overprøvingen av skjønn i lov om sosiale tjenester er riktignok som nevnt avgrenset til ”åpenbart urimelige” vedtak.

uavhengig av hva klager selv har ført i marken av påstander. I enden av klagesaksbehandlingen kan fylkesmannen omgjøre kommunens vedtak, dvs fatte vedtak med et annet innhold, eller de kan oppheve vedtaket og hjemvise det (eventuelt deler av det) til ny behandling i kommunen.

#### 6.4.1 Rapporter om utfallet av klagesaker

Rapportene fra klagesaksbehandling i henhold til lov om sosiale tjenester er de eneste som inneholder detaljerte opplysninger om grunnlaget for klager som omgjøres. Disse sakene, (sammen med klagesaker etter plan- og bygningsloven) utgjør brorparten av det antall klagesaker over kommunale vedtak embetene behandler.

#### Klagesaker etter lov om sosiale tjenester kapittel 4 og 5 – 1998

Embete	Antall avgjort	Antall Stadfestet Prosentandel av antall i parentes	Antall endret <sup>24</sup> på grunnlag av:			
			Saks- behandling	Lovanvendelse	Åpenbart urimelig	Avvist
Hedmark	246	183 (74%)	20	6	32	4
Telemark	173 <sup>25</sup>	130 (75%)	23	24	1	
Nordland	253 <sup>26</sup>	167 (66%)	32	22	20	12
Landet <sup>27</sup>	5.539	4180 (75%)	365	406	289	195

Dette viser særlig to forhold: At det er en liten andel av klagesakene som i det hele tatt endres<sup>28</sup>. Gjennomsnittet for våre tre embeter viser at ca 70% av sakene ble stadfestet – for hele landet er tallet 75%. Gjennomsnittet for våre tre embeter viser at andelen saker som omgjøres p.g.a. kommunens skjønnsutøvelse utgjør ca 10% av alle påklagde saker. Dette er vesentlig over landsgjennomsnittet som er på 5%. Telemark har en veldig lav andel saker som omgjøres p.g.a. skjønn (1 sak etter kapittel 5 i 1998), mens de to andre har endret betydelig flere saker på dette grunnlaget.

Vi vil i denne sammenheng henlede oppmerksomheten på de relativt store forskjellene mellom embetene med hensyn til å omgjøre på grunnlag av lovanvendelse eller skjønn. Vi vil ikke utelukke at denne variasjonen delvis kan skyldes at grensedragningen mellom lovforståelse og skjønnsutøvelse er vanskelig å trekke. Vi belyser betydningen av dette med en tenkt situasjon ut fra sosialtjenesteloven.

Vi har som eksempel grepet fatt i § 5-1 (og 5-2) i lov om sosiale tjenester. Grovt forenklet kan man si at man etter § 5-1 har krav på ytelse slik at man blir ”selvhjulpen”. Som et utgangspunkt for å fastsette hva som skal til for å være ”selvhjulpen” utarbeider kommunene normer som skal indikere antatt kostnadsnivå i kommunen. Normene kan i noen tilfeller virke lave og tar

<sup>24</sup> Vi skiller ikke her mellom hjemviste eller omgjorte saker

<sup>25</sup> I tillegg kommer 10 saker etter andre bestemmelser

<sup>26</sup> I tillegg kommer 6 saker etter andre bestemmelser

<sup>27</sup> Sosial- og helsedepartementets statistikk. Summene i statistikken stemmer ikke på alle punkter, det er opplyst at dette skyldes at grunnlaget ikke var spesifisert tilstrekkelig for ett embete. Dette antas ikke å slå vesentlig ut for det som drøftes her

<sup>28</sup> Andelen saker som i det hele tatt påklages av alle de førsteinstansvedtakene kommunene fatter antas også å være svært lav.



---

kanskje heller ikke hensyn til alle "aksepterte" utgiftsposter en person vil få. En påstand som er trukket opp i enkelte sammenhenger er at sosialkontorene blir så fokuserte på normene og satsene at det blir disse som bestemmer innholdet i tilbudet, mer enn å utøve skjønn i forhold til det reelle behovet søkeren har. Dette kan føre til at det mer eller mindre hyppig oppstår "kriser" som gjør at vedkommende trenger tilleggsytelser utover norm (eller påskjøt etter § 5-2). Eller at kommunene "kjører vedkommende økonomisk på felgen" ved å kreve salg av bolig etc for å skjøte på livsoppholdsgrunnlaget – blir man da "selvhjulpen"?

Et forhold som blir interessant da, er om embetene er tilbøyelige til å overprøve kommunens skjønn etter § 5-1, i stedet for å si at det er kommunens generelle forståelse av kriteriet selvhjulpen i § 5-1 som er problemet, dvs regelansvaret – ikke skjønnet?

Hvis embetene angrep den fundamentale lovforståelsen burde saken få større effekt for andre saker, for da er det ikke skjønnet i den enkelte sak det står på? M.a.o. kan det hevdes at kommunene bør være glad for at det er skjønnet som overprøves?

Vi må i denne omgang nøye oss med å påpeke at Telemark ligger svært lavt (i 1998) blant våre tre embeter med hensyn til å overprøve skjønnet. Embetet understreker selv at de under "åpenbart urimelig" kun teller saker hvor det utelukkende er det rene [d.e. "frie"] skjønnet som overprøves. Embetet overprøver den grunnleggende delen av skjønnsutøvelsen fullt ut, dvs skjønnets saklige sammenheng med lovbestemmelsens skjønnsstemaer. Hensikten er å skape forståelse i kommunene for korrekt lovanvendelse. Hvorvidt kommunene i Telemark oppfatter hva som er overprøving av lovforståelse og hva som er overprøving av skjønn, og om de oppfatter konsekvensen av denne sonderingen er imidlertid et vel så interessant spørsmål som vi ikke har grunnlag for å gå inn på her.

For klagesaksbehandling etter plan- og bygningsloven utarbeides det ikke rapporter som inneholder tilsvarende opplysninger om embetenes grunnlag for å eventuelt omgjøre et kommunalt vedtak. Andelen klagesaker som tas til følge er imidlertid lite (1998-tall);

Hedmark: 12 av 74 avgjorte klagesaker, (16%)

Telemark: 20 av 152 avgjorte klagesaker, (13%)

Nordland: 24 av 122 avgjorte klagesaker, (19%)

Gjennomsnittet for hele landet i 1998 var 16%.

I intervjuene med saksbehandlerne i embetene hevder de gjennomgående at de bare unntaksvis endrer kommunale plan- eller byggevedtak på bakgrunn av skjønnsutøvelsen. ("Nærmere aldri enn av og til", "Jeg mener det sist skjedde en gang på slutten av 80-tallet" og lignende utsagn er det vi har mottatt på dette spørsmålet.).

Tilsvarende bilde er det gitt uttrykk for fra landbruksavdelingenes behandling av ulike sakstyper hvor kommunen har fattet førsteinstansvedtaket. På dette

---

området er ikke registreringene som brukes i statistikkene slik at antall klager innkommet fra kommunene, og utfallet av behandlingen av dem, kan skilles ut.

#### **6.4.2 Fylkesmannens undersøkelse av alle sider ved saken**

Hovedinntrykket fra eksempelsakene og vedtaksbrevene er at embedtene i klagesakene ikke systematisk prøver alle sider ved kommunens saksbehandling, ned til om for eksempel rett person eller utvalg har fattet vedtaket i henhold til delegasjonsregler. Det sistnevnte gjøres i hovedsak bare i plan- og bygningssakene. I flertallet av sakene foretar heller ikke fylkesmannen undersøkelser av faktum i egen regi, for eksempel i form av befaringer eller lignende.

I vårt utvalg av saker ser vi et vidt spenn av grundighet. I noen saker foretas det tilsynelatende lite utover å lese kommunens saksframstilling og henvendelsen fra klager. Argumentene fra dokumentene gjengis som embedets begrunnelse uten noen særlig drøftelse, også selv om embedet kommer til et annet resultat enn kommunen.

I andre saker gjennomgås alle sider ved saken, og embedtene kan innta en kritisk rolle til kommunens saksbehandling og saksframstilling. Med hensyn til det sistnevnte prøver embedtene i noen saker ut gehalten i alle beskrivelser, regnestykker og alt lignende grunnlag kommunen har for sin framstilling. I andre saker passerer det meste uten merknader<sup>29</sup>. Men, det kan være mange årsaker til dette. I mange saker kan faktum og vurderingstema være så opplagt at det ikke er noen grunn for embedtene til å grave dypere.

Det eventuelt kritiske i denne forbindelsen er derfor bevisstheten i embedtene om hva som virker styrende for når man velger ”å bli kritisk” til underlaget fra kommunen, og når man velger ”å stole på” det. Når vi i intervjuene spurte embedtene om klageorganer burde pålegges full overprøvningsplikt, ikke bare rett slik forvaltningsloven i dag legger opp til, gikk følgende uttalelse igjen flere steder; ”det ville bli kaos om vi skulle bli pålagt full overprøvningsplikt i enhver klagesak, eller håndtere enhver sak så grundig som en del av Sivilombudsmannens avgjørelser legger opp til”.

Det kan på den annen side være vanskelig å si noe generelt om behovet for saksbehandling og utredning fordi dette er noe som embedtene må vurdere i den enkelte sak. Innledningsvis har vi pekt på noen rammebetingelser som vil innvirke på hvordan embedtene kan utføre sine rettssikkerhetsoppgaver. Vi vil også peke på noen poenger fra våre samtaler i embedtene om dette.

---

<sup>29</sup> Det kan her nevnes noen eksempler fra Sivilombudsmannen. Sivilombudsmannen presset i en sak blant annet hvilket grunnlag kommunen (og FM) hadde for den adjektivbruken som dannet grunnlag for å vurdere om det forelå ”særlige grunner”, ”urimelighet” og lignende. Det hadde verken embedet eller kommunen gode svar på. Også i noen andre saker fra SO synes budskapet å være at embedtene vel kan la være å overprøve kommunens endelige skjønnsavveininger, men de kan være adskillig mer kritiske i å etterprøve gehalten i det grunnlaget kommunen sier de vurderer på.

---

### **Embetenes ressurser til å gjøre egne undersøkelser**

Saksbehandlerkapasiteten er en ting. Kostnadene ved for eksempel en befaring er store, og de krever planlegging og prioritering framfor andre oppgaver. For embetene vil det også bli et dilemma dersom man nesten alltid ”stikker innom” i den kommunen saksbehandler bor i eller embetet holder til i, mens det må mer kvalifiserte grunner til for å undersøke forhold som ligger lenger unna.. Her vil de ulike fylkenes egenart også spille inn, men det er likevel ikke gitt at tersklene for å dra på befaring er høyere i Nordland enn i Hedmark. Andre forhold, som for eksempel organisering av arbeidet, kan innvirke på disse tersklene. Inntrykket var likevel at embetene følte de burde kontrollert fakta selv i mye større grad enn det faktisk gjøres, selv om man prøvde å ”samle opp”, kombinere med andre reiser, bruke video etc.

### **Embetenes rolle overfor kommunene samt kjennskap til forholdene i kommunene og saksbehandlerne i kommunene.**

Embetenes plassering i dette systemet innebærer komplekse avveininger mellom motstridende mål. En ting er hensynet til egne ressurser og hensynet til den enkelte borger. For borgeren er likevel kommunen førstelinjen, og embetet har – som i all annen forvaltning – en vanskelig avveining mellom hva systemet tåler og hva den enkelte isolert sett har/burde ha krav på av saksbehandling og resultat. Strekker man denne strikken for langt med hensyn til den enkelte sak, risikerer man å sprengte egen og kommunens evne til å holde samme standard i enhver sak. For embetene gjelder ikke dette bare egne ressurser, men også realiteten for kommunen(e) med hensyn til det samme.

Kjennskapen kan også slå ut i flere andre retninger. Man kan bli systematisk kritisk eller omvendt, systematisk ukritisk. Hovedutfordringen blir derfor å være obs på om man evt er i ferd med å falle i den ene eller andre grøfta. Dette temaet hadde alle reflekterte synspunkter på og mente at man håndterte riktig.

I en samtale med saksbehandlere i ett av embetene ble det fokusert på at kunnskapen om det generelle nivået på kommunenes saksbehandlerpraksis til dels kan bli retningsgivende for graden og resultatet av overprøvingen i embetet. Dvs at embetet anså det for lite ønskelig at en enkelt klager bør få så mye mer rettferdig behandling enn de som ikke påklager avgjørelser. Dette indikerer i så fall en fallgrube mht rettssikkerhet som embetene bør akte seg for.

Hovedbildet er videre at det skal en del til før embetene reellt overprøver kommunale hensiktsmessighetsvurderinger (skjønn). Selv om embetene nok i tillegg ”tar ned” en del klagesaker på saksbehandling eller lovforståelse, er antallet saker som embetene omgjør av antall påklagede saker forholdsvis lite. Vi har ikke kunnet innhente grunnlagsmateriale om hvor mange vedtak som potensielt kunne vært påklaget til fylkesmannen fra alle kommunene. Andelen klager antas likevel å være liten, uten at man dermed kan slutte at det bare er de sakene som påklages og som omgjøres det er feil ved.

De forholdene vi peker på her som gjelder embetenes faktiske ivaretagelse av sin rettssikkerhetsfunksjon som klageinstans er primært relatert til forhold utenfor embetene, nemlig hvilket nivå det er på kommunenes juridiske kompetanse. Kommunene burde derfor i større grad sikres juridisk kompetanse

---

som ligger utenfor klageinstansen, noe som både kan gi borgerne større rettssikkerhetsgarantier ved førsteinstansbehandlingen, evt at færre saker påklages og embetenes rolle som klageinstans vil fremstå som mer uavhengig.

### **Regelverksdilemma**

Vi har foran sagt en del om hvordan embetene oppfatter ulike dilemma som stammer fra regelverket. Vi har likevel ikke inntrykk av at dette fører til dårligere kvalitet i det arbeidet som gjøres selv om oppgavene i noen sammenhenger framstilles som lite interessante og lignende.

Innen tilsyn med barnevernsinstitusjoner ser vi likevel noen variasjoner som vi antar skyldes slike forhold.

Embetene har tilsynsansvar overfor alle aktørene innen barnevernet; Fylkeskommunen, barneverntjenesten i kommunene samt institusjoner i barnevernet. Deler av dette tilsynsansvaret er det detaljerte forskrifter for, både med hensyn til fokus, metode og frekvens for tilsynet. Andre sider ved tilsynet er mer diffust definert. Det er veldig varierende måloppnåelse med institusjonstilsynet i de ulike embetene. Spennet i gjennomføringsgrad varierer fra under 50% til over 90% av den totale tilsynsportefølge som forskriftene reellt sett innebærer. Embetene er opptatt av at slike blandinger av overdefinert/underdefinert regelstyring gjør det vanskelig å finne en hensiktsmessig og helhetlig måte å gjennomføre tilsynet på slik at det kommer flest mulig barnevernsbarn til nytte. For eksempel er embetene bekymret for at ”overdefineringen” av institusjonstilsynet og innholdet i dette trekker oppmerksomhet bort fra tilsyn og oppfølging av andre viktige sider ved barnevernsarbeidet. Denne delen av tilsynsarbeidet er imidlertid ”underdefinert” og lite fokusert på.

Vi har gjennom intervjuene også oppfattet forskjeller embetene i mellom med hensyn til hvordan de definerer sin tilsynsrolle innen barnevern. Dette inntrykket gjenspeiler seg også i rapportene. Variasjonen går blant annet på vekten de ulike embetene legger på overordnet tilsyn og tydeliggjøring av ansvar overfor de som eier problemet; fylkeskommunen og barnevernkantoret som bruker institusjonen, kontra det å følge enkeltbarn i institusjonen veldig nøye opp. Dette skyldes etter vår oppfatning varierende grad av tilpasning (evt tro på) internkontroll som tilsynsfilosofi.

### **Spillerom for prioriteringer – embetsledelsens rolle.**

I møte med de tre embetene har vi registrert at det (naturlig nok) er forskjeller i lederstil. Vi kan imidlertid ikke koble ulike synspunkter og interesser i embetsledelsen til enkeltsaker. Alle tre steder synes det å være høy bevissthet om god forvaltningsskikk samt innarbeidede rutiner for å sikre at normene etterlevs. Våre informanter i embetene gir uttrykk for at det er lite sannsynlig at embetsledelsen ville overstyre fagekspertisen og saksbehandlerne i enkeltsaker<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Dette gjelder klartest for enkeltsaker av typen klagesak, pålegg i tilsynssak, enkeltvedtak om rettighet og lignende. I mer ”politisk pregede” og generelle saker – planspørsmål, lokale forskrifter og lignende – kan det være annerledes.

---

Vi har derfor gått ut fra at eventuell påvirkning fra embetsledelsen vil skje ved at det skapes en forvaltningskultur som på mer indirekte måter kan ha betydning for kvaliteten i saksbehandling.

Kommunehorisonten, eller ”kommuneopptattheten” om man vil, er tydelig i alle tre embedene. Selv om det er små nyanser, profilerer noen embeter sosialfaglige spørsmål veldig klart.

Vi ser også variasjoner i hvor tydelig kommunalavdelingene (samfunnsavdelingen) ser det som sitt ansvar å forvalte embedets spesialistkunnskap i forvaltnings- og kommunalrett. Samtidig er disse avdelingene i varierende grad tildelt roller som oppmann mellom avdelingene.

Fram til nylig har alle embedene hatt en rutine på at saker hvor en kommune ikke gis medhold (for eksempel i klagesaker) skal undertegnes av Fylkesmannen. Andre klagesaker (dvs hvor borgeren ikke gis medhold) har blitt undertegnet på avdelingsnivå. Vi har fått divergerende synspunkter på om dette er uttrykk for et ”signal om til kommunen om alvoret i saken”, eller om det et signal innad i embedet om at ”det er en alvorlig sak å gå mot en kommune”.

I alle tre embedene har inntil nylig Landbruksavdelingene levd sitt eget liv og ikke blitt sett på som en integrert del av embedet. Dette har gitt mindre involvering fra resten av embetsledelsen i ”indre” anliggender i avdelingen. Alle vedtak undertegnes av landbruksdirektøren<sup>31</sup> Og vice versa; denne avdelingen har vært lite engasjert i felles utviklingsoppgaver i embedet. En av årsakene til denne avstanden er at det er av nokså ny dato at landbruksavdelingene har flyttet inn i samme lokaler som embedene for øvrig. Alle steder gis det nå uttrykk for at det p.g.a. samlokalisering skjer en større sammensmelting enn før.

Innad i embedene kan ulike uttalte og underforståtte prioriteringer mellom områder og ulik ressursbruk knyttet til disse tenkes å føre til utilsiktede konsekvenser. For eksempel blir det av fagpersoner sett på som uheldig, men vanskelig å gjøre noe med at tilsyn mot barnevernskontor vies mindre oppmerksomhet sett i relasjon til annet tilsyn. Et annet område som det er ønske om å prioritere høyere, men som også kan være vanskelig å gjøre noe med er satsing på plansaker/-utvikling som tilrettelegging for borgernes rettstilstand. Vi har også inntrykk av at hvor mye ressurser som saksbehandlerne oppfatter de ”bør” bruke til befaringer i de forskjellige sakstyper osv, kan reflektere det ledelsen synes opptatt av.

Det materialet vi har for hånden indikerer likevel ikke noen signifikante forskjeller i saksbehandlingstid, kvalitet i utforming av vedtak etc, som gjenspeiler de ulike profileringene fra embetsledelsens side. Dette kan bety at forhold som oppgavevolum, demografiske og geografiske ulikheter mellom embedene samt omstendigheter med hensyn til bemanning og kompetanse er de forhold som er førende for embedenes rettssikkerhetsfunksjon i et saksbehandlingsperspektiv.

---

<sup>31</sup> I saker avgjort av fylkeslandbruksstyret er heller ikke fylkesmannen ansvarlig for vedtaket på samme måte som på andre saksområder.

---

## REFERANSER

<b>Tittel:</b>	Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans
<b>Forfatter(e):</b>	Annemor Kalleberg, Ragnhild Castberg Greni, Jørn-Flemming Nordvik
<b>Statskonsults rapportnummer:</b>	2001:3
<b>Prosjektnummer:</b>	407
<b>Prosjektnavn:</b>	Kvalitet i saksbehandling – Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans
<b>Prosjektleder:</b>	Ragnhild Castberg Greni / Jørn-Flemming Nordvik
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
<b>Resymé:</b>	Gjennomgang av hvordan Fylkesmannen utfører sine rettssikkerhetsoppgaver relatert til et visst utvalg av oppgaver, både førsteinstans-, klagebehandlings-, tilsyns- og veiledningsoppgaver. Analyse av embetenes forutsetninger og rammebetingelser for å ivareta rettssikkerhet samt hvordan slike faktorer påvirker hvordan embetene utfører rettssikkerhetsoppgavene.
<b>Arbeidsområde:</b>	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input checked="" type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
<b>Emneord:</b>	Kvalitet i saksbehandling, klagesaksbehandling, rettssikkerhet
<b>Dato:</b>	14. februar 2001
<b>Sider:</b>	70 + vedlegg
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO