
Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og kartlegger innføring av saksbehandlingsfrister i statlig forvaltning fra år 2000 og fram til i dag. Den skal brukes i tilknytning til departementetsoppfølging av programmet ”Et enklere Norge”, der det å vurdere økt bruk av saksbehandlingsfrister i det offentlige, er ett av punktene. I tillegg til kartleggingen av de aktuelle fristene, inneholder rapporten en del tilleggsopplysninger om hvordan fristene har virket, hva som har vært gjort for å overholde dem og hvilken betydning innføringen av slike frister har hatt for andre forhold i virksomhetene. I tillegg gir den en oversikt over andre tiltak som har vært satt i gang for å korte ned saksbehandlingstiden i ulike departementer og virksomheter.

Tilleggsopplysningene er innhentet for å kunne imøtekomme et ønske fra Arbeids- og administrasjonsdepartementets side om å komme med eventuelle vurderinger i tilknytning til innføring av saksbehandlingsfrister. På grunnlag av disse opplysningene og andre undersøkelser som blant annet er utført av Arbeids- og administrasjonsdepartementet selv og Statskonsult, vurderer rapporten innføring av saksbehandlingsfrister som virkemiddel for nedkorting av saksbehandlingstid, sett i sammenheng med andre tiltak.

Avdelingsdirektør Svein Eriksen har vært prosjektansvarlig. Sissel Vemundvik har vært prosjektleder og Gunnar Jacobsen og Ragnhild Castberg Greni har vært prosjektmedarbeidere. Tone Skarpsno har bistått i slutføringen av rapporten.

Oslo, mai 2003

Jon Blaalid
direktør

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Mandat	3
1.3 Avgrensning og metode	4
2 Saksbehandlingstid som problemområde	5
2.1 Rimelig saksbehandlingstid – en menneskerett?	5
2.2 Forvaltningslovens bestemmelser	5
2.3 For lang saksbehandlingstid – myte eller realitet?	6
2.4 Hva er ”riktig” saksbehandlingstid?	8
2.5 Kortere saksbehandlingstid – et etterstrebet mål	9
3 Nye saksbehandlingsfrister.....	10
3.1 Generelt om nye frister	10
3.2 De nye fristenes forankring og innhold.....	15
3.3 Sanksjoner og klageordninger.....	20
3.4 Erfaringer med bruk av saksbehandlingsfrister	21
3.5 Tiltak for å overholde fristene.....	22
3.6 Andre konsekvenser for virksomheten	22
4 Andre tiltak for å få ned saksbehandlingstid.....	23
5 Nye frister i plan- og bygningsloven	24
6 Oppsummering og konklusjon.....	25
6.1 Et mangfold av frister	25
6.2 Generelt om saksbehandlingsfrister som virkemiddel.....	25

Sammendrag

Rapporten bygger på en spørreundersøkelse som er sendt ut til alle departementene og underliggende virksomheter som fatter enkeltvedtak. Undersøkelsens hovedtema er innføring av alle typer frister for saker som munner ut i enkeltvedtak som er fattet av statlige myndigheter eller andre forvaltningsnivåer og som er pålagt frister ved lov. Den dekker tidsrommet fra 1. januar 2000 og fram til i dag. Selve problemområdet saksbehandlingstid drøftes, og innføringen av frister vurderes opp mot andre virkemidler og tiltak for nedkorting av saksbehandlingstid.

Undersøkelsen viser at det er innført en rekke nye saksbehandlingsfrister i forvaltningen i det aktuelle tidsrommet. Dette gjelder i liten grad departementene som ikke lenger har noe stort innslag av enkeltsaksbehandling. Hovedtyngden av fristene er forankret i serviceerklæringer og medfører i seg selv ingen nye *rettigheter* for brukerne, men de relaterer seg på ulikt vis til forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Andre frister er forankret i særlover eller forskrifter til slike lover. Noen ytterst få er forankret i forvaltningslovens § 11 b som trådte i kraft 8. september 2000, og som gir anledning til å fastsette differensierte frister ved Kongelig resolusjon.

Det finnes svært få eksempler på at det er knyttet sanksjoner eller klagerett til oversittelse av fristene. Et viktig unntak er de nylig vedtatte bestemmelsene i plan- og bygningsloven, der oversittelse av frister i noen tilfeller vil bli fulgt opp med sanksjoner til brukernes fordel, som for eksempel bortfall av byggesaksgebyr.

Det store innslaget av frister med forankring i serviceerklæringer, kan tilbakeføres til en anmodning fra regjeringshold overfor alle statlige virksomheter, om å gå ut med slike erklæringer overfor sine brukere før utgangen av år 2000. De konkrete fristene i disse erklæringene, bygger i stor utstrekning på forvaltningslovens bestemmelser, men går lenger i presiseringer av saksbehandlingstid. Disse presiseringene vil muligens kunne ses på som innskrenkende tolkninger av lovens vage formulering om at det aktuelle forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken "uten ugrunnet opphold", selv om bestemmelsene i loven og fristene har ulike funksjoner. Forvaltningslovens bestemmelse pålegger det aktuelle forvaltningsorganet å prioritere sakene mens fristene har som oppgave å gi brukerne mer forutsigbarhet.

Erfaringene med innføring av saksbehandlingsfrister blir i stor utstrekning oppsummert som positive av forvaltningen selv, og også av brukerne i den grad det finnes systematiske tilbakemeldinger fra dem. Virksomhetene opplever at det arbeides mer målbevisst med å få sakene effektivt unna og at dette gir resultater. Som negative konsekvenser nevnes i noen tilfeller økt arbeidspress og nedprioritering av andre saksområder. Fristene har medført økt lederfokus på saksbehandlingstid og mange har satt i gang egne tiltak for å overholde fristene. Tiltak for å få ned saksbehandlingstid er imidlertid også i stor utstrekning satt i gang uavhengig av om frister er innført eller ikke.

Disse tiltakene synes å være like virkningsfulle som de som er utløst av fristene. Konklusjonen synes derfor å måtte bli at saksbehandlingsfrister verken er et nødvendig eller tilstrekkelig virkemiddel for å få til nedkorting av saksbehandlingstid. De kan på den andre siden ha en betydelig effekt når det gjelder å legge om arbeidet slik at saksbehandlingen går raskere unna dersom ressurs-situasjonen tillater det.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Prosjektet ”Et enklere Norge”, som ble lansert av regjeringen Bondevik I og tatt opp igjen av regjeringen Bondevik II, pålegger Arbeids- og administrasjonsdepartementet ansvaret for oppfølgingen av punkt 5.19 ”Vurder økt bruk av frister for saksbehandling i det offentlige”. Det skal i den forbindelsen vurderes om det er behov for å innføre mer konkrete tidsfrister for saksbehandling enn det som finnes i forvaltningsloven i dag. Fristene kan tenkes å være helt generelle, det vil si gjelde alle mulige saker uten unntak, eller ha gyldighet bare på særskilte områder. Utviklingen har i de senere årene gått i retning av økt bruk av særegne frister. Det er blitt vanlig å ta saksbehandlingsfrister med i serviceerklæringer, og det finnes noen få eksempler på at de tas inn i særlover og forskrifter til disse. Blant annet er det nylig vedtatt en spesiell ordning med saksbehandlingsfrister for plan- og bygningsloven. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil legge spesiell vekt på å vurdere om disse ordningene kan brukes som forbilder også på andre områder.

Departementets arbeid med å vurdere behovet for innføring av mer konkrete saksbehandlingsfrister går lenger tilbake i tid enn til prosjektet ”Et enklere Norge”. Det har bakgrunn i regjeringen Harlem Brundtlands fornyelsesprogram ”Den nye staten”, som ble lagt fram i 1987 med ”bedre service i staten” som hovedmål. Programmet ble blant annet fulgt opp av en rapport fra Næringslovsutvalget med forslag om endringer i forvaltningsloven, slik at mer konkrete saksbehandlingsfrister kunne gjøres gjeldende. To ”dokument-8-forslag”, satt fram henholdsvis i 1991 og 1993, gikk i tillegg inn for å ta i bruk slike frister. I tilknytning til prosesser i kjølvannet av disse forslagene, gjennomførte Administrasjonsdepartementet i 1994–1995 en omfattende kartlegging av saksbehandlingstid i statsforvaltningen. I 1997 utarbeidet departementet videre en rapport som drøftet hele sakskomplekset og anbefalte en ny bestemmelse i forvaltningsloven som skulle gi Kongen adgang til å fastsette spesifikke frister, helt i tråd med Næringslovsutvalgets opprinnelige forslag. Bestemmelsen ble vedtatt av Stortinget 25. juni 1999 og trådte i kraft 8. september 2000 (§ 11 b). Bakgrunnen for at denne løsningen ble valgt, var at mange departementer og statlige virksomheter fant det betenkelig å innføre generelle saksbehandlingsfrister med gyldighet for alle organer og alle typer saker.

1.2 Mandat

I forbindelse med oppfølgingen av punkt 5.19 i ”Et enklere Norge”, har Arbeids- og administrasjonsdepartementet bedt Statskonsult om å kartlegge innføringen av saksbehandlingsfrister i statsforvaltningen fra 1. januar 2000 og fram til i dag. Etter ønske fra departementet, omfatter undersøkelsen både generelle og spesielle frister som er rettet mot næringslivet, enkeltpersoner, kommuner og andre offentlige virksomheter, fastsatt gjennom særlover og serviceerklæringer, eller forankret i forvaltningslovens hjemmel til å fastsette

frister ved forskrift (§ 11 b), samt eventuelle sanksjoner som er knyttet til fristene. Departementet har også bedt Statskonsult om en kort omtale av saksbehandlingsfristene i plan- og bygningsloven og en eventuell vurdering av ulike forhold i forbindelse med innføring av saksbehandlingsfrister.

1.3 Avgrensning og metode

Undersøkelsen er, i tråd med departementets oppdrag, avgrenset til å gjelde saksbehandlingsfrister i statlig regi og saksbehandlingsfrister på andre forvaltningsnivåer fastsatt ved lov. Selvpålagte kommunale frister faller utenfor.

Statskonsult har valgt å imøtekomme departementets forventning om å vurdere ulike forhold ved innføring av saksbehandlingsfrister, men uten pretensjon om å uttømme temaet. Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av et spørreskjema utsendt til alle departementer og underliggende virksomheter med saksbehandling som fører fram til enkeltvedtak. I spørreskjemaet er det tatt med spørsmål om eventuelle andre tiltak enn frister for nedkorting av saksbehandlingstid, tiltak for å overholde fristene og erfaringer med bruk av dem. Det er også bedt om en redegjørelse for eventuelle problemer med lang saksbehandlingstid. Det er svarene på disse spørsmålene, samt andre relevante kilder som for eksempel Arbeids- og administrasjonsdepartementets tidligere rapporter og nyere Statskonsultrapporter med saksbehandlingstid som tema, som er lagt til grunn for vår vurdering av selve problemstillingen ved innføring av saksbehandlingsfrister.

2 Saksbehandlingstid som problemområde

2.1 Rimelig saksbehandlingstid – en menneskerett?

Den europeiske menneskerettskonvensjonens (EMK) artikkel 6, sier at avgjørelser i så vel sivilsaker som strafferettssaker skal tas innen ”rimelig tid”.

Forankringen i menneskerettighetene og forpliktelsene i forhold til EMK blir sjelden trukket fram i diskusjonen rundt problemer i tilknytning til lang saksbehandlingstid i norsk forvaltning, men Sivilombudsmannen nevner det i sin årsmelding for 1996 med henvisning til bekymringsfull lang saksbehandlingstid i Trygderetten (AD 1997). Her dreier det seg om en saksbehandlingstid på til sammen seks år hvor saken har vært til behandling først to–tre år i Trygde-etaten og deretter i et tilsvarende tidsrom i Trygderetten. Dette mener Sivilombudsmannen at: ”måtte karakteriseres som svært problematisk i forhold til EMK”.

At tilstandene i andre land kan være betydelig verre, viser et oppslag i Advokatbladet hvor det vises til en dom mot Italia der en borger hadde ventet i 28 år på å få en sak avgjort (sak nr. 41840/98 Arbore mot Italia). I følge Advokatbladet vil det neppe forbaure noen at domstolen var enstemmig i sin oppfatning om at det her forelå et brudd på konvensjonens artikkel 6. I mindre graverende tilfeller er det imidlertid mer komplisert å få fastslått om en sak er blitt behandlet innenfor ”rimelig tid” eller ikke, og disse sakene kan derfor i noen tilfeller også få en årelang saksbehandling ved den europeiske menneskerettsdomstolen i Strasbourg. Retten til å få saken sin behandlet i løpet av ”rimelig tid” er med andre ord en rett som det kan være vanskelig å påberope seg i praksis. Ettersom ”rimelig tid” er et vagt uttrykk og bestemmelsen har gyldighet for en stor variasjon av saker, er dette kanskje ikke til å undres over. Om bruken av en mer presis term, for å angi en frist som skulle ha gyldighet for alle typer saker ville ha skapt mindre problemer, er et åpent spørsmål. En bestemmelse som skal favne så vidt, må nødvendigvis være generell. Blir den utflytende på grensen til det meningsløse, må problemet sannynligvis løses ved andre grep enn gjennom en presis definisjon av hva som skal forstås med ”rimelig tid”.

2.2 Forvaltningslovens bestemmelser

Problemet med vag avgrensning av saksbehandlingstiden finnes også i den norske forvaltningsloven. Her lyder den aktuelle paragrafen som følger:

§ 11 a, 1. ledd

”Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.”

De neste to leddene i paragrafen går et lite skritt lengre i konkretiseringer, men konkretiseringene gjelder ikke selve saksbehandlingstiden. Det settes kun frister for varsler som må gis, dersom en sak ikke kan behandles ”uten opphold”:

§ 11 a, 2. ledd

”Dersom det må ventes at det vil ta uforholdmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.”

§ 11 a, 3. ledd

”I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan besvares i løpet av én måned etter at den er mottatt.”

Disse paragrafene angir ikke saksbehandlingsfrister på en direkte måte, men kravet om at begrunnelse skal gis dersom enkeltvedtak ikke blir fattet innen én måned, synes å implisere en generell norm om én måneds saksbehandlingstid. § 11 b, som trådte i kraft i 2000, forsøker å imøtekomme behovet for eksplisitte og mer differensierte frister:

§ 11 b (*adgang for Kongen til å fastsette frister*)

”Kongen kan på bestemte områder fastsette frister for forvaltningens behandling av saker om enkeltvedtak. Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler om beregning av frister.”

En slik løsning gjør det mulig å unngå de problemene som ville ha oppstått ved innføring av generelle frister med gyldighet for alle typer saker.

Når det gjelder klager og omgjøring av vedtak, har forvaltningsloven en frist på tre måneder for endring av vedtak til skade for klager (§ 34) og meldefrister (§ 35) dersom et overordnet organ av eget tiltak ønsker å omgjøre underinstansens vedtak til skade for brukeren, men det finnes ingen generell frist for tiden som skal brukes ved klagebehandling.

I en situasjon der brukere opplever at behandlingen av sakene deres tar lang tid, samme hva grunnen måtte være, og hvor dette også kan medføre økonomiske tap eller andre problemer som skyldes at nødvendige vedtak ikke er blitt fattet i tide, vil det være nærliggende å anse konkrete frister som gir brukerne en klar *rett* til å få saken sin behandlet innen et gitt antall dager, uker eller måneder, som et ubetinget gode. Dersom en slik ordning skal fungere er det imidlertid viktig at fristene er realistiske, både sett ut ifra sakenes egenart og forholdene i de organene som skal behandle dem. Da det er mange forhold som kan virke inn på saksbehandlingstiden, vil det trolig i mange tilfeller være visse problemer knyttet til det å sette slike eksakte frister.

2.3 For lang saksbehandlingstid – myte eller realitet?

I de to siste tiårene er det i ulike sammenhenger blitt ført en argumentasjon som viser at det er en rådende oppfatning at saksbehandlingstiden i norsk forvaltning, i det minste innenfor enkelte sektorer, er for lang. Næringslovutvalgets innstilling fra 1991, som foreslo innføring av saksbehandlingsfrister, kan sies å bygge på en slik forutsetning. En brukerundersøkelse foretatt at Statens

informasjonstjeneste i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet og Rikstrygdeverket, viste at en relativt stor del av befolkningen mente at Trygdeetaten hadde for lang saksbehandlingstid (Leinum Seim 2001).

At det også dreide seg om mer enn antakelser, fremgår av ulike typer dokumentasjon. Riksrevisjonen har, etter å ha undersøkt klagesaksbehandling hos instanser som Statens helsetilsyn, fylkeslegene og fylkesmannsembetene, gjentatte ganger funnet grunn til å komme med merknader. Sakesområder som både i disse sammenhengene og ellers ofte har vært i søkelyset, er byggesaker og trygdesaker.

Sivilombudsmannen får ofte klager som gjelder lengden på saksbehandlingstiden og tar også selv opp denne typen saker. Undersøkelser som Sivilombudsmannen har foretatt, viser at det i en del tilfeller har vært grunn til bekymring, spesielt når det gjaldt trygdesaker. Om Trygdeetaten heter det for øvrig i en hovedoppgave om serviceerklæringer, at saksbehandlingstiden har vært et problem helt siden Loven om folketrygd trådte i kraft (Leinum Seim 2001).

Men til tross for disse eksemplene på dokumentasjon er det vanskelig å si noe sikkert om hvilket omfang problemet med *for lang* saksbehandlingstid egentlig har hatt, og fortsatt kan ha, i norsk forvaltning. Til det er datagrunnlaget for lite utfyllende. Det har i liten grad vært gjennomført omfattende og gjentatte kartlegginger og analyser av problemet. Administrasjonsdepartementets kartlegging av saksbehandlingstid i perioden 1993–1994 er ganske unik i sitt slag.

Rapporten fra den undersøkelsen konkluderer for øvrig med at det i det tidsrommet undersøkelsen dekker, var *store variasjoner* i saksbehandlingstiden virksomheter og sakstyper i mellom, men den sier ikke noe om hvorvidt dette er en indikator på at for lang saksbehandlingstid gjennomgående er et utbredt problem. Det vises imidlertid til at både departementer og underliggende etater har satt i gang, eller planlegger å sette i gang, tiltak som kan korte ned saksbehandlingstiden på områder der de selv mener den er for lang.

Som årsaker til lang saksbehandlingstid oppgis både forhold som har med sakene å gjøre og interne faktorer som influerer på saksbehandlingprosessen. Sakene kan være mer eller mindre kompliserte og kreve tid til tolkning av lov- og regelverk, eller de impliserer andre instanser når det gjelder innhenting av opplysninger eller uttalelser. I en del tilfeller gir heller ikke brukerne de nødvendige opplysningene. Behandlingen av sakene forsinkes dessuten av underbemanning, sykdom, uhensiktsmessig intern organisering og dårlig tilpassede edb-systemer.

Vår undersøkelse viser at *departementene* i dag i liten grad opplever å ha et problem med saksbehandlingstidene. For de underliggende virksomhetene er bildet mer sammensatt. 49 prosent av informantene svarer ”ja” på spørsmålet om de har problemer med lang saksbehandlingstid. Noen sliter med betydelige restanser i enkelte typer saker, og de fleste synes å ha en viss erfaring med problemet. Bare 41 prosent av virksomhetene fører imidlertid statistikk over saksbehandlingstiden, så opplysningene kan ikke sies å være helt nøyaktige.

Hva brukerne mener om saksbehandlingstiden er i liten grad systematisk kartlagt. Deres synspunkter kanaliseres gjennom klager til Sivilombudsmannen eller gjennom media, men gjelder da i første rekke enkeltsaker, eller utvalgte saksområder som fremstår som ekstra belastet, slik som for eksempel trygdesøknader og søknader om byggetillatelse.

Konklusjonen synes å bli at selv om problemene med eventuell for lang saksbehandlingstid i forvaltningen som helhet er dokumentert bare stykkevis og delt, så er det grunnlag for å si at både forvaltningsorganer med mye saksbehandling og brukerne, er av den oppfatning at det finnes forbedringspunkter som det er grunn til å ta alvorlig.

2.4 Hva er ”riktig” saksbehandlingstid?

Etter å ha konkludert med at det finnes et problem i tilknytning til lang, eller til og med *for lang* saksbehandlingstid i forvaltningen, uten at dette knyttes til en bestemt målestokk for ”riktig” tidsbruk, blir det neste spørsmålet hvilke vurderinger som kan og bør legges til grunn ved fastsettelsen av akseptabel saksbehandlingstid, generelt sett.

De konsekvensene saksbehandlingstiden vil ha for brukeren, synes å måtte tillegges mest vekt. I den grad forhold som økonomiske tap og problemer med å opprettholde en akseptabel levestandard kan dokumenteres som følge av å ha måttet vente lenge på en avgjørelse, må saksbehandlingstiden med rette kunne sies å være for lang. I andre tilfeller der det har tatt tid å behandle saken, men der konsekvensene ikke har vært påviselig negative, vil det være vanskeligere å hevde det samme med henvisning til selve innholdet i beslutningen. Det er imidlertid ikke bare utfallet alene som bør tillegges vekt. Lang ventetid kan i seg selv være så belastende at det bør unngås dersom sakens karakter tillater det.

Rettsikkerhet og effektivitet er de to hensynene som vanligvis nevnes som motstridende i forhold til saksbehandlingstid. Effektivitet forstås da som det å få unna saker på kortest mulig tid og det antas at ved å ha hovedfokus på dette, kan kvaliteten på beslutningene og dermed rettsikkerheten bli skadelidende (AD 1997). At resonnementet kan snus på hodet, har vi allerede sett. For lang saksbehandlingstid kan true brukernes rettigheter og påføre dem tap og ubehageligheter. I Arbeids- og administrasjonsdepartementets undersøkelse fra 1997, ser vi at forvaltningsorganene bruker hensynet til rettsikkerheten som ”forsvar” for lang saksbehandlingstid. Det pekes på at det i mange saker er både umulig og uforsvarlig å gå for fort fram. I hvilken grad brukerne selv er opptatt av denne problemstillingen og hva de vektlegger mest, har vi liten systematisk kunnskap om, men det vil ikke være urimelig å anta at de ser sin rettsikkerhet best ivaretatt ved at korrekte beslutninger fattes innenfor en tidsramme som ikke skaper problemer for dem eller belaster dem med unødig ventetid. Dersom forvaltningsorganene klarer å levere dette, vil vi kunne si at de opererer med *riktig* saksbehandlingstid.

2.5 Kortere saksbehandlingstid – et etterstrebet mål

De ulike undersøkelsene vi har lagt til grunn, samt vår egen undersøkelse viser at kortere saksbehandlingstid er et etterstrebet mål i mange statlige virksomheter og at ulike tiltak settes i gang for å realisere denne målsettingen. Tiltakene kan være kortsiktige eller langsiktige. De kan være rettet mot virksomhetens og arbeidets organisering, regelverkets utforming, saksbehandlerens kompetanse, fordelingen av myndighetsutøvelse mellom departementer og underliggende organer og brukernes rolle, for å nevne de mest sentrale tiltakene.

Saksbehandlingsfrister av ulikt slag blir også brukt. Fristene kan være fastsatt ved lov, forskrift, instruks eller gjennom serviceerklæringer. Det som skiller den siste formen for frister fra de øvrige, er at de ikke gir brukerne noen *rett* til å få en sak behandlet innenfor en gitt tidsramme, men mer er å forstå som en moralsk forpliktelse fra tjenesteyterens side (Leinum Seim 2001). En mer tosidig moralsk forpliktelse finner vi i konseptet om *aktiv brukermedvirkning* som Trygdeetaten har introdusert. Her blir det inngått en kontrakt mellom brukeren og etaten: *”Dersom brukeren selv skaffer tilveie opplysninger som etaten tradisjonelt har brukt lang tid på å innhente, vil selve saksbehandlingen, i kurante saker, kunne gjennomføres i løpet av svært kort tid.”*

At både problemet med nedkorting av saksbehandlingstiden og de mulige løsningene er mangslungne og representerer en høy grad av kompleksitet, blir synliggjort blant annet i Arbeids- og administrasjonsdepartementets prosjekt ”Kortere saksbehandlingstid”. Dette prosjektet skulle i utgangspunktet undersøke rutiner i tre fylkesmannsembeter for å identifisere tiltak med overføringsverdi. I rapporten ”Flere veier til målet” (Statskonsult 2003:2), slås det fast at det å forsøke å finne enkle, overførbare rutiner, ikke uten videre er en farbar vei. Til det synes både problemene og løsningene å være for innvevd i den enkelte organisatoriske konteksten. Det som fungerer bra ett sted, kan derfor ikke alltid forutsettes å fungere like godt i en annen organisasjon. Det finnes imidlertid også eksempler på at det kan la seg gjøre å ”kopiere” andres måter å arbeide på: I vår undersøkelse sier et fylkesmannsembete om sine ulike bestrebelser på å få ned saksbehandlingstiden:

”Det eneste tiltaket vi kan si at vi har en nettoeffekt av er ”Systematisk sammenligning”. Her adopterte vi simpelthen rutiner og måter å behandle saker på fra et annet embete som hadde betydelig lavere saksbehandlingstid enn vi hadde. Dette førte til en nesten dramatisk nedgang i saksbehandlingstiden hos oss på dette området.”

3 Nye saksbehandlingsfrister

3.1 Generelt om nye frister

Hovedfokuset for vår undersøkelse er innføring av nye saksbehandlingsfrister etter 1. januar 2000, avgrenset til frister som gjelder enkeltvedtak som er fattet av departementer og andre statlige forvaltningsorganer, samt frister fastsatt ved lov, med gyldighet for vedtak som fattes av myndigheter på andre forvaltningsnivåer, slik som for eksempel plan- og bygningsloven. For statlige virksomheter er alle typer frister tatt med, også de vi finner i serviceerklæringer og andre typer dokumenter som ikke gir brukerne noen egen juridisk *rett* til å få saken sin behandlet innenfor et gitt tidsrom.

Undersøkelsen viser at nærmere åtti prosent av informantene har generelle eller spesielle saksbehandlingsfrister innenfor sin virksomhet. En nesten like høy prosentandel refererer å ha innført nye frister etter 1. januar 2000. Svært få av disse fristene er innført ved lov eller forskrift. Hovedtyngden er kommet gjennom serviceerklæringer. Dette må ses i sammenheng med at statsforvaltningen i 1998, av den sittende regjeringen (Bondevik I), ble pålagt å utarbeide serviceerklæringer til sine brukere innen utgangen av år 2000 (Leimun Seim 2001). Det er ikke slik at alle serviceerklæringer inneholder saksbehandlingsfrister, men i de virksomhetene der behandling av enkeltsaker er en sentral aktivitet, slik som for eksempel i Trygdeetaten, har fristene fått en betydelig plass. Det samme gjelder fylkesmannsembetene, som blant annet har et stort innslag av klagesaksbehandling.

Saksbehandlingsfrister i serviceerklæringer forekommer bare hos underliggende virksomheter og ikke i departementene. I noen tilfeller er det slik at en de fristene som nevnes i serviceerklæringer er forankret i lover og forskrifter som har virket lengre tilbake i tid, blant annet forvaltningsloven. Dette er ikke så underlig all den tid serviceerklæringene ikke betyr innføring av nye rettsregler, men kun er å forstå som en presentasjon av de tjenestene en virksomhet kan tilby, samt av dens oppgaver og funksjoner (Leinum Seim 2001). Det som framtrer som uklart, for ikke å si ureflektert, i mange av disse erklæringene, er fristenes forhold til de generelle bestemmelsene om saksbehandling i forvaltningsloven.

3.1.1 Saksbehandlingsfrister i departementene

Som følge av en bevisst politikk gjennom mange år, har departementene relativt lite saksbehandling som fører fram til enkeltvedtak. I den grad det fortsatt finnes, dreier det seg med visse unntak, om klagesaksbehandling. Behandling i første instans er i stor utstrekning delegert til underliggende virksomheter eller andre forvaltningsnivåer. I Arbeidsdepartementets kartlegging av saksbehandlingstid (AD 1995), nevnes delegering av vedtaksmyndighet til underliggende nivå som et tiltak for å korte ned saksbehandlingstiden. Å bringe vedtakene nærmere brukerne er også et argument som ofte har vært anvendt som begrun-

nelse for delegering, spesielt når det gjelder overføring av vedtaksmyndighet til kommunalt nivå.

Vår undersøkelse viser at departementene i liten grad opplever at de har et problem med lang saksbehandlingstid. De har heller ikke innført mange nye frister i det aktuelle tidsrommet (1. januar 2000 – dags dato). De få som finnes er forankret i særlov eller forskrift i tilknytning til en slik lov. Ingen har forankring i forvaltningslovens § 11 b.

Det finner noen få nye frister som er kommet gjennom særlover og tilhørende forskrifter. Dette gjelder:

Barne- og familiedepartementet

Klagesaker etter barneloven: Seks ukers behandlingstid etter fattet vedtak.

Miljøverndepartementet

Svalbardmiljøloven § 13, 1. ledd 3. punkt. Gjelder saksbehandling med annet i samband med oppretting av verneområde.

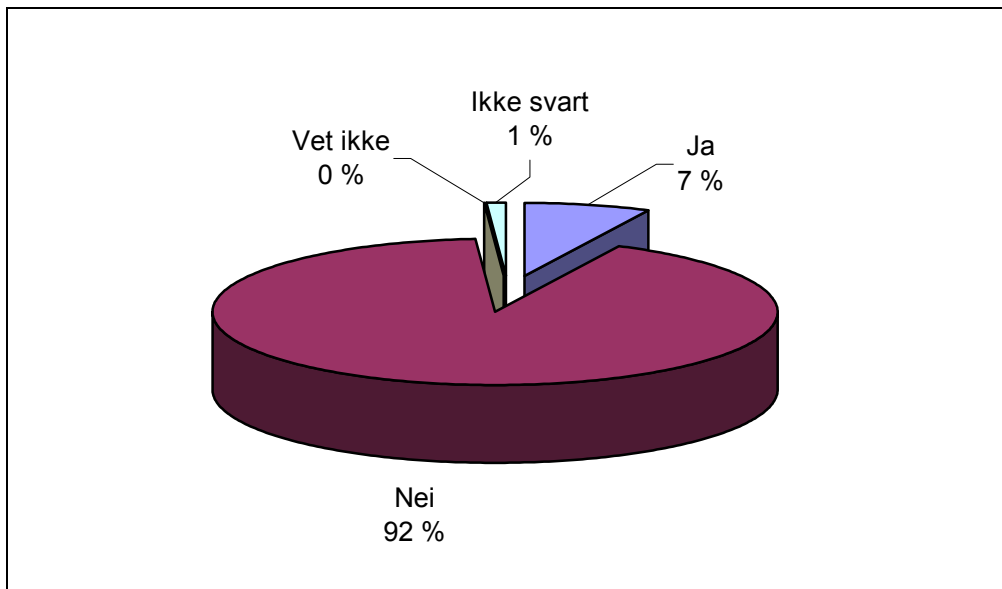
Forskrift om konsekvensutredninger og avgrensning av planområdene på Svalbard 28. juni 2002 nr. 650: § 4, 1. ledd, 3. og 4. punkt om saksbehandling ved konsekvensutgreiingar.

3.1.2 Nye frister i underliggende virksomheter

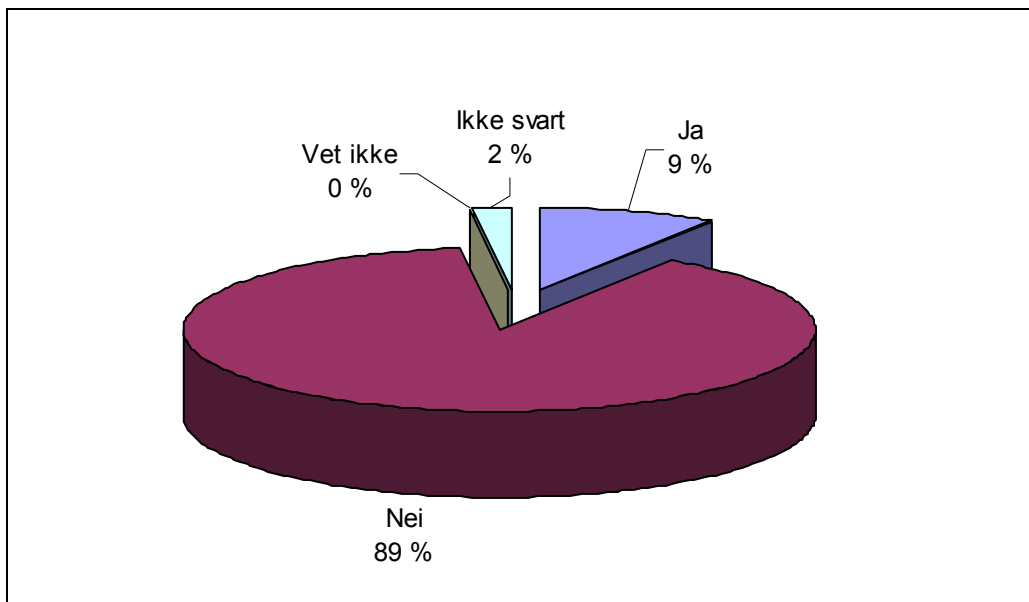
Innslaget av nye saksbehandlingsfrister er betydelig høyere i underliggende virksomheter enn i departementene, men hovedtyngden av de nye fristene er, som vi har sett ikke blitt satt ved hjelp av lover eller forskrifter, men er kommet til gjennom serviceerklæringer.

Figurene 1–6 viser fordelingen av nye frister etter forankring

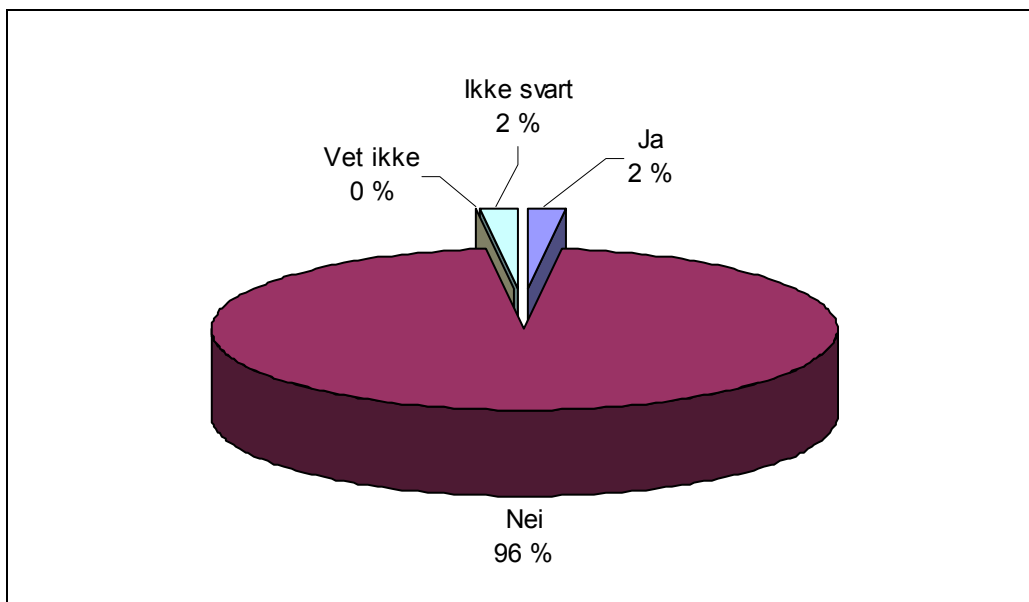
Figur 1: Har virksomheten innført nye saksbehandlingsfrister siden januar 2000 og frem til i dag, relatert til forskrift med hjemmel i forvaltningslovens § 11 b?



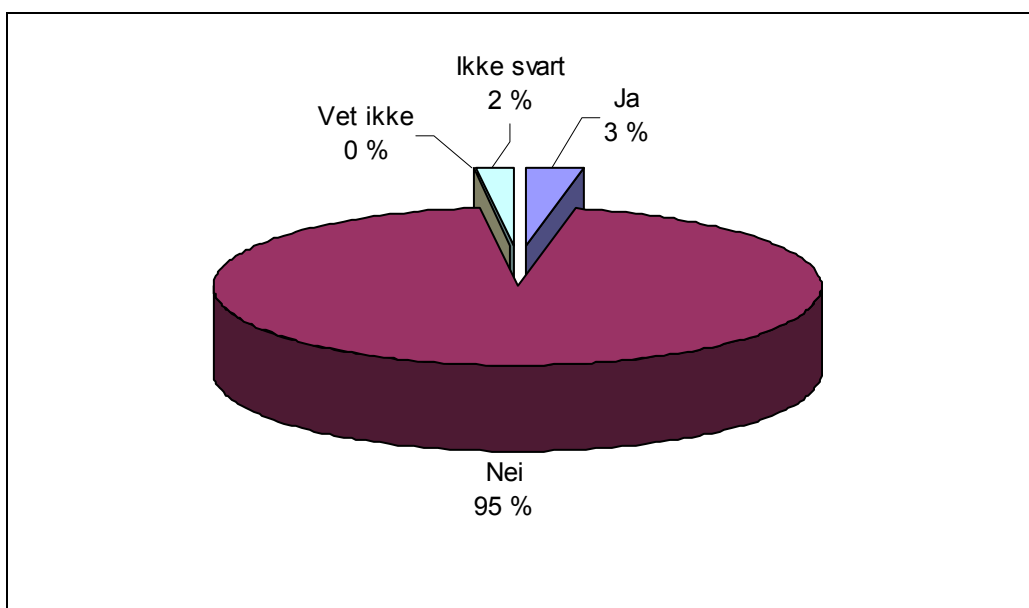
Figur 2: Har virksomheten innført nye saksbehandlingsfrister siden januar 2000 og fram til i dag, relatert til særlov?



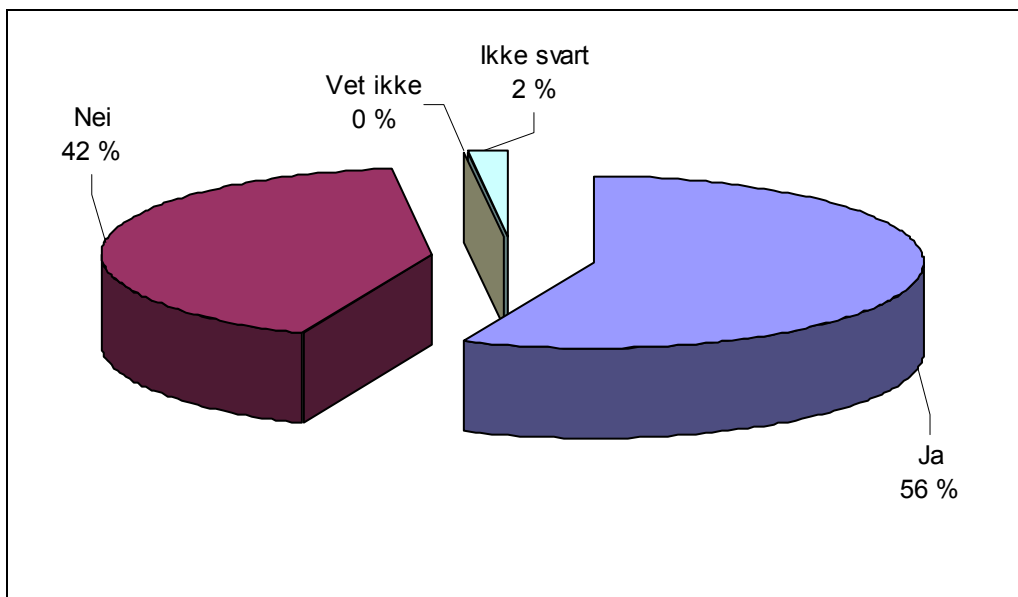
Figur 3: Har virksomheten innført nye saksbehandlingsfrister siden januar 2000 og fram til i dag, relatert til internasjonale avtaler, eksklusive EØS-regelverket?



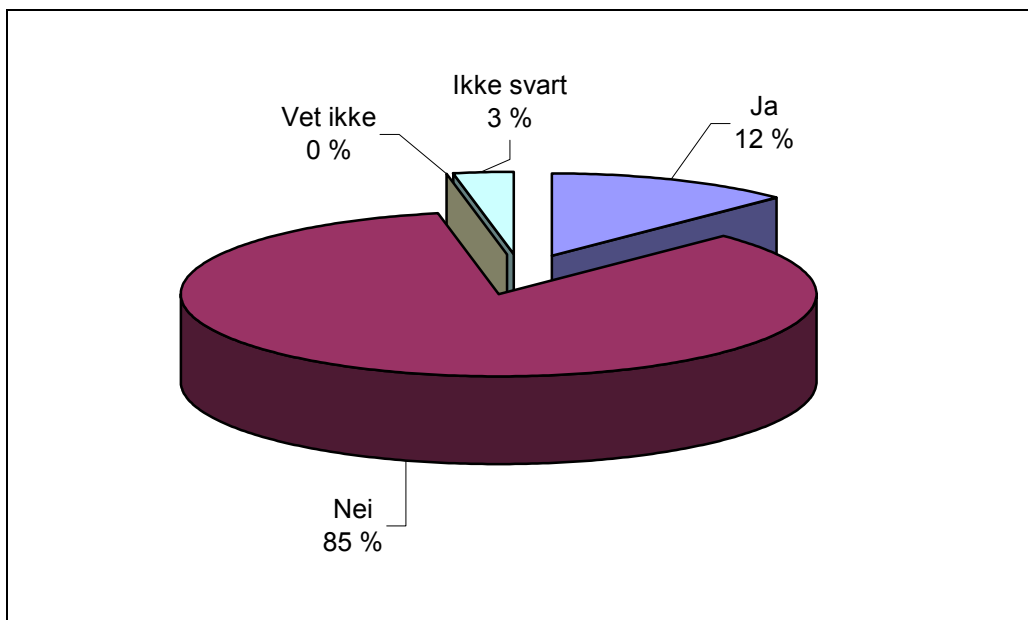
Figur 4: Har virksomheten innført nye saksbehandlingsfrister siden januar 2000 og fram til i dag, relatert til EØS-regelverk?



Figur 5: Har virksomheten innført nye saksbehandlingsfrister siden januar 2000 og fram til i dag, relatert til serviceerklæring?



Figur 6: Har virksomheten innført nye saksbehandlingsfrister siden januar 2000 og fram til i dag, relatert til annet?



3.2 De nye fristenes forankring og innhold

3.2.1 Få frister med hjemmel i forvaltningslovens § 11 b

Kun tre av virksomhetene svarer bekreftende på at de har innført nye saksbehandlingsfrister med forankring i *forvaltningslovens § 11 b*, og det er i tillegg litt ukart om det i disse tilfellene faktisk dreier seg om en egen forskrift vedtatt gjennom Kongelig resolusjon eller om § 11 b bare blir brukt som en retningslinje eller norm for å gi underliggende virksomheter eller forvaltningsnivåer differensierte frister.

Ett fylkesmannembete sier at det driver veiledning etter denne paragrafen overfor kommunene og et annet henviser til en frist på seks måneder for behandling av klager etter plan- og bygningsloven, når påklaget vedtak gis utsettende virkning. Ett embete sier det har innført frister ”med hjemmel i forvaltningsloven” uten å spesifisere dette nærmere. Alle de andre informantene svarer benektende på spørsmålet om innføring av frister med hjemmel i § 11 b. Den adgangen som denne bestemmelsen gir til å innføre differensierte frister, er med andre ord foreløpig i liten grad blitt tatt i bruk.

3.2.2 Frister med hjemmel i særlover, forskrifter og annet

Det er innført svært få frister ved hjelp av særlover siden 1. januar 2000. En del informanter nevner imidlertid frister forankret i særlover av eldre dato. Universiteter og høyskoler henviser til Universitets- og høyskolelovens bestemmelser om frister i tilknytning til opptak til studier, klager på opptak, anerkjennelse av eksamener og utestenging fra undervisning. Skattefogdene viser til lovhjemlede frister for vedtak om arveavgift og avgift ved mottak av gaver. Flere fylkesmenn nevner sosialtjenesteloven og barneverntjenesteloven som lover som fastsetter saksbehandlingsfrister. Noen av disse fristene er, naturlig nok, tatt inn i serviceerklæringer.

Det ferskeste eksemplet på frister som er kommet gjennom særlov, er de nye saksbehandlingsfristene som er tatt inn i plan- og bygningsloven 13. januar 2003. Utlendingsdirektoratet nevner at de får fastsatt frister vedrørende utlendingsloven og statsborgerloven i sitt tildelingsbrev. Dette gjelder et titalls sakstyper. Når det gjelder internasjonale avtaler eksklusive EØS-avtalen, viser Utlendingsdirektoratet til Dublin-konvensjonens frister vedrørende tilbake-sendelse av asylsøknader til ”første land”.

Ut over dette, finnes det noen få eksempler på frister som er forankret i internasjonale avtaler eller i EØS-regelverket. Ettersom EØS-regelverket innlemmes i norsk rett enten via lov eller forskrift, vil frister som er kommet som følge av EØS-avtalen også være hjemlet i særlovgivningen.

Statens legemiddelverk refererer til fire ulike frister som på denne måten gjennomfører EØS-regelverket, og som alle trådet i kraft 1. januar 2000:

-
- Sentral prosedyre
Frist på 30 dager fra EU-kommisjonen har fattet vedtak om markedsførings-tillatelse, til tilsvarende vedtak skal være fattet i Norge (gjennomfører Rådsforordning 2309/93).
 - Prisfastsettelse
90 dagers frist.
 - Søknad om prisøkning
Søknad om økning av maksimalpris har 90 dagers frist med mulighet for 60 dagers forlengelse.
 - Refusjonsvedtak
90 dagers frist.

De tre sistnevnte bestemmelsene gjennomfører Rådskonferansen 89/105/EC).

Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA) redegjør for frister i tilknytning til forvaltningen av EU-kommisjonens program "UNG i Europa", uten at det henvises til forankring i noe bestemt EU-regelverk utover bestemmelsene for selve programmet.

Oljedirektoratet har innført en frist på fem uker for tilbakemelding til selskaper etter tilsyn, og en frist på ni uker for søknad om samtykke etter opplysningsforskriften.

Jernbanetilsynet viser til frister hjemlet i forskrift av 5. mars 2003. Der heter det i § 7-7, annet ledd:

"Søknad om tillatelse avgjøres snarest mulig og senest tre måneder etter den dato da alle nødvendige opplysninger er fremlagt."

I samme forskrifts tredje ledd heter det:

"Klage på vedtak om sikkerhetsattest avgjøres snarest mulig og senest to måneder etter den dato da alle nødvendige opplysninger er fremlagt".

3.2.3 Serviceerklæringer og frister med ulik forankring

57 prosent av alle saksbehandlingsfrister som er innført etter 1. januar 2000, er å finne i serviceerklæringer. I mange tilfeller vil det være misvisende å si at det her dreier seg om nye frister. Som allerede nevnt, er disse fristene gjentakelser av bestemmelser som er å finne i annet regelverk slik som i forvaltningsloven, særlover og forskrifter. Det finnes mange forskjellige frister – alt fra umiddelbar avgjørelse i saken, til ett års saksbehandlingstid. Det er ofte større variasjon i frister sakstyper imellom innenfor én og samme virksomhet, enn det er virksomhetene imellom. De virksomhetene som har mange typer saker, har også mange ulike frister. Dette ser vi klare eksempler på i Trygdeetaten og i

fylkesmannsembetene. Fiskeridirektoratet er et annet eksempel på en virksomhet med mange sakstyper og mange ulike frister.

3.2.3.1 Frister i serviceerklæringer og forholdet til forvaltningsloven

Saksbehandlingsfristene i serviceerklæringene ”gjenspeiler” ofte forvaltningsloven på forskjellige måter. Forholdet mellom forvaltningslovens bestemmelser og konkrete frister i serviceerklæringer, er at felt som i liten grad er drøftet og utredet rent prinsipielt. Forvaltningsloven gjelder for all saksbehandling. Den angir ikke nøyaktige frister, men pålegger, som vi har sett, forvaltningsorganene å behandle sakene ”uten ugrunnet opphold”. Hvilke grunner som kan aksepteres for å la saker drøye, angis heller ikke. Dette skaper uklarhet både for forvaltningsorganene og brukerne, og det skaper også mulighet for å bevilge seg lang saksbehandlingstid, bare det angis en grunn. Mer eller mindre nøyaktige angivelser av frister, slik vi finner det i serviceerklæringene, forsøker å råde bot på dette. Spørsmålet blir imidlertid om disse mer nøyaktige fristene ivaretar brukernes rettigheter fullt ut. Vi vet lite om hvilke kriterier som blir brukt ved fastsettelse av de fristene vi finner i serviceerklæringene, og vi ser dessuten at det finnes geografisk variasjon både i bruken av frister og lengden på dem, innenfor ett og samme forvaltningsorgan.

Når det gjelder de konkrete referansene eller ”gjenspeilingene” av forvaltningsloven i serviceerklæringene, er de av flere typer. Noen steder gjentas kort og godt de rettighetene som finnes i forvaltningsloven, spesielt bestemmelsene i § 11 a. Tremånedersfristen for omgjøring av vedtak til ulempe for brukeren, refereres også i enkelte erklæringer. I andre tilfeller gis det nøyaktige frister for selve saksbehandlingen der det er tydelig at forvaltningsloven er lagt til grunn, uten at formuleringene, eller det som loves, kan sies å være identisk med det som står i loven. Eksempelvis er det lett å se sammenhengen med forvaltningslovens § 11 a, 3. ledd, når det settes en saksbehandlingsfrist på én måned. Loven sier at det skal gis et foreløpig svar med begrunnelse for utsettelsen dersom enkeltvedtak ikke kan fattes innen én måned.

Det som prinsipielt sett blir det viktige, men foreløpig uavklarte spørsmålet, er om de nøyaktige fristene kan sies å love *mer* eller *mindre* enn det loven gir brukerne rett til. En nøyaktig fastsatt frist, kan ved første øyekast se ut som den lover mer enn det vage ”uten ugrunnet opphold”, men en slik frist kan også skjule at det kanskje brukes mer tid enn strengt tatt nødvendig. Lange frister burde være spesielt interessant å se på i forhold til dette.

Til forsvar for frister i serviceerklæringer, enten de kan mistenkes for å være unødig romslige eller ikke, er at brukerne her i det minste får en moralsk, om ikke rettslig, garanti for at sakene deres vil bli behandlet innenfor et bestemt tidsrom. Det som kan kritiseres, er at serviceerklæringene i liten grad klargjør forholdet mellom egne frister og bestemmelser i forvaltningsloven og andre lover og forskrifter på en utfyllende måte, og at kriteriene for fastsettelse av fristene er lite kjent. Uten slik kunnskap, kan ikke brukerne ta stilling til om det serviceerklæringen lover, er i samsvar med deres rettigheter eller ikke.

3.2.3.2 Eksempler på frister i serviceerklæringer

De aller fleste fylkesmannsembetene har serviceerklæringer der de også går ut med saksbehandlingsfrister. Noen nøyer seg med å referere til forvaltningsloven og lover å gi foreløpig svar dersom det vil ta mer enn én måned å behandle en sak. Andre går ut med konkrete frister i forhold til ulike typer saker. Ett eksempel ser slik ut:

- Søknad om kommunale garantier: 1 måned
- Klager på byggesaker etter plan- og bygningsloven: 3 måneder
- Klager på planer etter plan- og bygningsloven: 2 måneder
- Rettshjelpssaker: 1 måned
- Voldsoffererstatning fra alle opplysninger foreligger: 1 måned
- Jord- og konsesjonssaker: 1–3 måneder
- Statstilskudd til barnehager: 1 måned
- Separasjon/skilsmisse ved enighet mellom partene: 1 måned
- Klagesaker etter navneloven: 1 måned
- Kongens fortjenestemedalje: 1–1,5 måned

Vi finner ulike frister for de samme typene saker i de ulike embetene, og det er også en del variasjon i hvilke saker som er tatt med. Noen sier at de ikke har andre frister enn ”det som følger av tildelingsbrevet”, uten å presisere nærmere hvilke frister det dreier seg om. Andre gjengir frister som er gitt dem gjennom tildelingsbrevet slik som:

- Vedtak etter rettshjelpsloven (JD): 2 måneder
- Vedtak etter plan- og bygningsloven (KRD): 3 måneder
- Voldsofferloven og forskrift (JD): 3 måneder
- Vedtak etter sosialtjenesteloven (SHD): 3 måneder
- Vedtak etter alkoholloven (SHD): 3 måneder

Variasjonen i saksbehandlingsfrister for samme typer saker i de ulike embetene er i de fleste tilfeller ikke oppsiktsvekkende. For saker som skal behandles i første hånd, ligger de i alt vesentlig på rundt en måned. For klagesaker synes normen å være tre måneder. Dette korresponderer godt med forvaltningslovens bestemmelser. For noen saksområder, der behovene er spesielle, eller der andre lover kommer inn og bestemmer fristene, forekommer både betydelig lengre og betydelig kortere frister. Som eksempler kan det nevnes at det i enkelte embeter oppgis frister for behandling av søknader om voldsoffererstatning på fem–seks måneder, mens saksbehandlingstiden for tillatelse til å felle rovdyr varierer fra to–fem dager. At det kan være behov for variasjon, blir illustrert med følgende beskrivelse av Fylkesmannes oppgaver, gitt av én av våre informanter:

”Fylkesmannen er en utøvende sektormyndighet for 9 departementer og en rekke direktorater. Vi er tillagt direkte myndighet i 84 lover med 265 tilhørende paragrafer, 615 paragrafer i sentralt forskriftsverk og om lag 5 000 lokale forskrifter.”

Trygdeetaten er en annen virksomhet som har satset stort på serviceerklæringer der erklæringene inneholder en lang rekke konkrete saksbehandlingsfrister.

Trygdeetaten var for øvrig den første statlige etaten som utformet en egen serviceerklæring. Dette skjedde allerede i 1997, forut for den første Bondevik-regjeringens ”pålegg” om at alle statlige virksomheter skulle gå ut med slike erklæringer innen utgangen av 2000. Den kom først i 1998. For Trygdeetaten var dette et tiltak som skulle bedre virksomhetens omdømme i forhold til brukerne (Leimum Seim 2001), og konseptet har hele tiden vært under utvikling. Det drives nå utprøving av individuelle serviceavtaler der konkret angivelse av saksbehandlingstid er et vesentlig poeng. Et viktig punkt i disse avtalene er at brukernes selv kan forplikte seg til gjøre ting som kan korte ned saksbehandlingstiden, som for eksempel å innhente nødvendig dokumentasjon for å belyse sin egen søknad. (”Aktiv brukermedvirkning” som arbeidsform i saksutredningen. Rikstrygdeverket 2001.)

I Trygdeetatens serviceerklæringer opereres det i stor utstrekning med ”normaltid” for ulike typer saker. Det vil i praksis si at det ikke gis noe entydig løfte om at den enkelte saken vil kunne forventes å være ferdigbehandlet innenfor en gitte tidsrammen. Det serviceerklæringen viser, er de *målene* som den enkelte virksomheten har satt for behandlingen av ulike typer saker, for eksempel én måneders saksbehandlingstid for 75 prosent av sakene av en sakstype. Arbeidet med å få til individuelle servicekontrakter, slik som i tilknytning til arbeidet med aktiv brukermedvirkning, vil kunne bøte på denne mangelen på forutsigbarhet når det gjelder saksbehandlingstid i den enkelte saken. For en del sakers vedkommende, er det for hele Trygdeetaten en ytre grense for hvor lang saksbehandlingstiden kan være. Ett eksempel kan være at i saker som har en normalt tid på tre måneder, og der målet er at 75 prosent av sakene skal behandles innenfor denne rammen, finnes det for eksempel en ytre grense for saksbehandlingstiden på seks måneder. Denne grensen er fastsatt av Rikstrygdeverket.

Trygdeetaten sentralt gjør oppmerksom på at ikke alle stønadsområder er serviceerklærte fra sentralt hold og at det for mange sakstypers vedkommende opereres med 1 måneders saksbehandlingstid. Gjennomgangen av de ulike fylkestrygdekontorenes serviceerklæringer viser da også en viss variasjon i hvilke saker som er tatt med og at en måneders saksbehandlingstid settes opp som ramme for en rekke saker. Noen fylkestrygdekontor refererer at de har gått ut med egne frister på de ”uregulerte” områdene, andre igjen at de har satt strengere frister enn det som er pålagt fra sentralt hold.

Av andre virksomheter som har innført saksbehandlingsfrister ved hjelp av serviceerklæringer kan eksempelvis nevnes: Direktoratet for arbeidstilsynet, Konkurransetilsynet, Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen, Fiskeridirektoratet, Skatteetaten, Statens legemiddelverk, Riksantikvaren, Nasjonalbiblioteket, Eierskapstilsynet, Statens filmtilsyn, Statens landbruksforvaltning, Direktoratet for naturforvaltning, Norsk polarinstitutt, Skipsregistrene, Norges vassdrags- og energidirektorat, Oljedirektoratet og Statens lånekasse for utdanning

Utbudet av ulike saksbehandlingsfrister er gjennomgående mye færre i de fleste av disse virksomhetene enn i Trygdeetaten og hos fylkesmennene. Flere nøyer seg bare med å tilkjenne at de vil holde seg til forvaltningslovens bestemmelser, mens andre har særskilte frister å vise til. Skattefogdkontorene viser til at

allerede eksisterende frister, med forankring i særlov og forvaltningslov er blitt tatt inn i serviceerklæringene. Fiskeridirektoratet har imidlertid en rekke ulike frister. Noen av dem er bare på fem–ti dager. Innenfor sjømatforvaltningen er de enda kortere. Spørsmål angående markedsadgang skal behandles innen to virkedager. Sunnhetserklæringer og -attester skal utstedes i løpet av 24 timer. Vi finner lignende forhold i serviceerklæringen til Statens landbruksforvaltning. Den inneholder frister for behandling av 25 forskjellige typer saker. De fleste har en saksbehandlingstid på to, tre eller seks måneder, men for saker som har med tollnedsettelse å gjøre, finner vi frister helt ned til to virkedager. Luftfartstilsynet har frister for 14 forskjellige sakstyper og de varierer fra én uke til seks måneder.

Universiteter og høyskoler refererer i liten grad om frister i serviceerklæringer, men én høyskole sier at vår undersøkelse har framskyndet innføring av egne saksbehandlingsfrister i løpet av inneværende vår (våren 2003). Universitetet i Bergen har en serviceerklæring med saksbehandlingsfrister i sin ”studentveiviser”.

3.3 Sanksjoner og klageordninger

Bare fire prosent av de virksomhetene som har innført nye saksbehandlingsfrister etter januar 2000, svarer bekreftende på spørsmålet om det er knyttet sanksjoner til disse fristene, mens 33 prosent sier at de har klageordninger. Det finnes imidlertid i noen tilfeller ordninger som ligger nært opp til det som tradisjonelt menes med sanksjoner, det vil si at brudd på en regel eller et løfte kan få negative konsekvenser for den ansvarlige. På spørsmålet om det finnes sanksjoner dersom saksbehandlingsfristene i serviceerklæringen ikke blir overholdt, svarer et fylkestrygdekontor at det ikke finnes direkte sanksjoner, men:

”fristane inngår som ein del av resultatkrava til leiarane, og blir tatt med i vurderinga i til dømes lokale lønsforhandlingar. Det blir iverksett spesiell oppfølging av leiarar/kontor som ikkje held fristar over tid”.

Om klageordning ved brudd på fristene sier det samme kontoret:

”Etaten har gjennom serviceerklæringa opna for klage på brot definert som klage på service. Dersom det ikkje blir grunnlagt og varsla at saksbehandlingstida blir forlenga, gir dette grunnlag for klage på service. Etaten har egne rutiner for behandling av slike klager.”

Andre fylkestrygdekontorer referer at de har tilsvarende prosedyrer for klaging på service.

Fra sentralt hold i Trygdeetaten blir det oppgitt at det ikke finnes sanksjoner i tilknytning til serviceerklæringene, men at de følges tett opp i styringsdialogen på alle nivåer. De nevnte resultatkravene til ledere som det ene trygdekontoret nevner, må antas å falle inn i dette mønsteret.

Aetat har en frist som sier at krav om dagpenger normalt skal være anvist for utbetaling innen 21 dager etter at kravet er framsatt. Det er i tilknytning til dette, utarbeidet et forslag til bonusordning der de lokale leddene kan få bonus for hvert vedtak om dagpenger som blir fattet innen 14 dager, men også kan trekkes fra samme bonus for hvert vedtak som ikke er fattet i løpet av 28 dager. Ordningen er planlagt iverksatt i løpet av inneværende halvår.

3.4 Erfaringer med bruk av saksbehandlingsfrister

Virkningene av saksbehandlingsfrister innført etter 1. januar 2000 er foreløpig i liten grad blitt systematisk evaluert. Dette preger da også de svarene som våre informanter gir på spørsmål om erfaringer med bruk av fristene. De underbygges i liten grad av referanser til empiriske undersøkelser. Men de av virksomhetene som fører statistikk over saksbehandlingstid (41 prosent), uttaler seg på et sikrere grunnlag:

Hele 65 prosent av virksomhetene sier at saksbehandlingstiden har gått ned som følge av innføring av fristene. 22 prosent sier at de ikke har merket noen nedgang og 7 prosent svarer ”vet ikke”. Ved tolkningen av disse tallene er det viktig å merke seg at innføringen av saksbehandlingsfrister ikke bare har vært motivert ut fra en målsetting om å korte ned saksbehandlingstiden. I tråd med den varedeklarasjonstankegangen som ligger bak serviceerklæringene, er fastsetting og kunngjøring av frister et servicetiltak og ikke nødvendigvis et effektiviseringstiltak. Ettersom mange av fristene ikke representerer noe nytt i forhold til de rettighetene som brukerne allerede har i kraft av forvaltningsloven, er selve det å gjøre brukerne oppmerksomme på hva de har krav på, eller kan forvente, i mange tilfeller hele poenget.

Når det gjelder reaksjoner fra brukerne sier 43 prosent av de spurte at de har vært positive. 57 prosent sier at de ikke vet noe om hvordan brukerne har reagert, eller at de ennå ikke har foretatt noen evaluering som gjør det mulig for dem å svare på spørsmålet. En del gir kommentarer ut fra egne erfaringer. Fra et av fylkesmannsembete sies det:

”Få generelle tilbakemeldinger. Brukerne følger imidlertid med, slik at vi har fått enkelte klare meldinger når frist oppfattes som ikke overholdt.”

Fylkestrygdekontorene refererer gjennomgående om positive reaksjoner og det vises både til brukerundersøkelser og enkeltstående reaksjoner fra fornøyde brukere. Ett av kontorene formulerer det slik:

”Brukerne er opptatt av at sakene deres skal behandles og avklares fortest mulig. De er derfor positive til saksbehandlingsfrister. De gir informasjon om hva som kan forventes.”

3.5 Tiltak for å overholde fristene

På spørsmål om det er satt i gang spesielle tiltak for å overholde de fristene som er innført etter 1. januar 2000, svarer 65 prosent av de aktuelle virksomhetene bekreftende. Det som går igjen i eksemplene på tiltak, er mer oppmerksomhet fra ledelsens side, og bedre rutiner for fordeling og oppfølging av saker. Det prioriteres mer nøye og det rapporteres oftere. Personellressurser blir brukt på mer fleksible måter, slik at de kan utnyttes bedre. Fristene legges inn i data-systemer. Restanselister gjennomgås og følges opp oftere enn før. Dugnader arrangeres med mer eller mindre jevne mellomrom. Én virksomhet som nettopp har innført nye frister, nedprioriterer andre oppgaver for å komme à jour.

3.6 Andre konsekvenser for virksomheten

Hele 66 prosent av virksomhetene bekrefter at innføringen av saksbehandlingsfrister har hatt andre konsekvenser for virksomheten enn bare den nedsatte saksbehandlingstiden. De eksemplene som blir gitt viser at de fleste utilsiktede konsekvensene har vært positive. Det som nevnes som negative konsekvenser er nedprioritering av andre oppgaver og økt arbeidspress. Dette nevnes imidlertid av svært få. Som positive konsekvenser nevnes bevisstgjøring rundt prioritering av oppgaver, mer målrettet innsats, mer systematisk fordeling av oppgavene, jevnere produksjon og belastning på saksbehandlerne, bedre organisering av arbeidet, ryddigere og mer strukturert saksbehandling, økt fokus på brukere og publikum, mer enhetlig praksis, bedre stemning fordi den enkelte saksbehandleren opplever å være à jour. En virksomhet skriver til og med at vedtakene blir kortere formulert og har fått et mer forståelig språk.

Dilemmaet effektivitet/kvalitet oppleves imidlertid helt klart av noen. En informant sier at:

”fristene fører til diskusjoner om kvalitet. Press på saksbehandlingstiden vil alltid forårsake slike diskusjoner. Vi diskuterer den rette balansen, det vil si at det går grenser for hvor langt ned vi kan presse saksbehandlingstider før det går ut over den faglige kvaliteten i sakene”.

4 Andre tiltak for å få ned saksbehandlingstid

68 prosent av virksomhetene svarer ja på spørsmålet om de har satt i gang andre tiltak enn innføring av saksbehandlingsfrister for å få ned saksbehandlingstiden. 48 prosent svarer at disse tiltakene har hatt positiv virkning og at saksbehandlingstiden for ulike typer saker har gått ned som en følge av dem.

Alle fylkesmannsembetene som har svart, refererer til andre tiltak enn frister. Det samme gjør også fylkestrygdekontorene. Trygdeetaten sentralt viser til lanseringen av "Aktiv brukermedvirkning". Skatteetaten har arbeidet strategisk med nedkorting av saksbehandlingstid ved bruk av ulike tiltak. Både for fylkesmennene, fylkestrygdekontorene, skattefogdkontorene og andre virksomheter er det en god del variasjon i typen tiltak som blir tatt i bruk, men de kan allikevel sorteres i noen større grupper:

- bedring av arbeidsprosesser og rutiner, for eksempel i tilknytning til fordeling og oppfølging av saker
- økt bruk av Internett, som gjør det enklere for så vel brukere som saksbehandlere å få saken fremmet og behandlet
- tilføring av ekstra ressurser, permanent eller i kortere perioder
- dugnader for å komme à jour
- opplæring for saksbehandlere, inklusive opplæring i forvaltningslovens bestemmelser om brukernes rettigheter i tilknytning til saksbehandling
- nye styrings- og rapporteringssystemer
- omorganiseringer
- standardisert saksbehandling per telefon (Statens innkrevingsssentral)
- databaser og arkiver der tidligere saker ligger ("visdomsarkiv")
- økt bruk av maler og andre former for standardisering av saksbehandlingen
- bruk av belønning (for eksempel felles middag når mål er nådd)
- vurdering av delegering av vedtaksmyndighet til underliggende etater (dette gjelder departementer)

Mange virksomheter har satt i gang flere av disse tiltakene og én virksomhet som kan skilte med en "tiltaks pakke" på hele ni punkter, skriver om virkningen av dette:

"Det har fungert svært bra og viser at det ikke skal så mye til for å oppnå svært bra resultater i forhold til tidligere, da hver satt med sitt uten å se helheten på kontoret."

Som vi ser, er mange av de tiltakene som er satt i gang for å få ned saksbehandlingstiden uavhengig av innføring av frister, mer eller mindre lik dem som blir brukt for å overholde fristene. Resultatene synes i mange tilfeller også å være den samme.

5 Nye frister i plan- og bygningsloven

Behandling av byggesøknader er ett av de områdene der det har vært store problemer med lang saksbehandlingstid, og der det også finnes store ulikheter i saksbehandlingstid både på kommunalt nivå og innenfor klagesaksbehandlingen hos Fylkesmannen. For å møte dette problemet, er saksbehandlingsfrister med tilhørende sanksjoner nå tatt inn i plan- og bygningsloven, og det arbeides med å lage forskrifter som inneholder ytterligere frister. Loven passerte Lagtinget 1. april 2003 og vil tre i kraft 1. juli 2003. Stortinget har gitt sterke føringer for de fristene som er foreslått innført ved forskrift.

Det som kan sies å være spesielt med de nye bestemmelsene i plan- og bygningsloven, er virkningene av fristoversittelser. Som eksempel kan det nevnes at det settes en frist 12 uker for kommunenes behandling av ordinære byggesøknader. Ved oversittelse av fristen, skal kommunen tilbakebetale tiltakshaver 25 prosent av det totale byggesaksgebyret for hver uke fristen overskrides. Et annet eksempel er at meldinger etter plan- og bygningslovens §§ 81 og 86, skal behandles av kommunen innen tre uker. Ved fristoverskridelse kan det tiltaket det er søkt om igangsettes.

I følge Kommunal- og regionaldepartementet, var departementet med visse unntak, tilbakeholdende med å foreslå virkninger av fristoversittelse i første omgang. Det ble ansett som viktig at partene ble gitt tid til å innrette seg etter de nye reglene før eventuelle virkninger ble regelfestet. Stortinget fant dette for defensivt og ba derfor regjeringen om å fastsette et regelverk som medfører bortfall eller reduksjon av byggesaksgebyret ved fristoversittelse.

Endringene i plan- og bygningsloven inneholder også frister for kommunenes behandling av private reguleringsforslag.

6 Oppsummering og konklusjon

6.1 Et mangfold av frister

Det mangfoldet av ulike frister som er kommet til, både før og etter 1. januar 2000, kan tolkes som et uttrykk for at forvaltningen selv ser det som hensiktsmessig å ha ulike frister for ulike typer saker. De motforestillingene mot ensartede frister som kom fram i forbindelse med høringen av Næringslovsutvalgets forslag om innføring av saksbehandlingsfrister i forvaltningen tidlig på nittitallet, er slik sett blitt fulgt opp. Det er imidlertid slik at nesten ingen av de nye fristene er forankret i forvaltningslovens § 11 b, som gir anledning til å fastsette frister ved Kongelig resolusjon. Forslaget om å føye til en slik bestemmelse i forvaltningsloven, kom som et svar på de innvendingene som høringene ga, og slik bestemmelsen er formulert, er det ingen begrensninger for hvilke frister som kan fastsettes. Dette til tross, ser vi at denne muligheten til å fastsette juridisk bindende, men differensierte frister, blir lite brukt. Det kan velges enten å gi egne frister gjennom særlov, slik som for eksempel i plan- og bygningsloven, eller å sette fristene inn i serviceerklæringene, som i seg selv ikke er juridisk bindende.

6.1.1 Frister i serviceerklæringer

Å sette frister inn i serviceerklæringer, synes på mange måter å være en suksess. Virksomhetene er blitt tvunget til å sette i gang effektiviseringstiltak for å overholde dem og dette har på mange måter gagnet virksomhetene som helhet. Brukerne opplever økt grad av forutsigbarhet, og i den grad det finnes systematiske tilbakemeldinger, er de positive. Det er allikevel noen betenkeligheter med denne typen frister. Vi har sett at de har et ukart forhold til forvaltningsloven. Lange frister kan sies å komme i motstrid til lovens pålegg om å behandle sakene ”uten ugrunnet opphold”. Det er liten åpenhet om hvilke kriterier som legges til grunn når fristene fastsettes, og det finnes også eksempler på geografiske forskjeller i frister på samme saksområde. I den grad serviceerklæringer og saksbehandlingsfrister som faste innslag er kommet for å bli, vil det være viktig å få utredet og ryddet opp i disse svakhetene og uklarhetene.

6.2 Generelt om saksbehandlingsfrister som virkemiddel

Saksbehandlingsfrister synes å ha positive effekter både når det gjelder å skape oppmerksomhet omkring viktigheten av effektiv saksbehandling og på selve saksbehandlingstiden, men frister alene ser ikke ut til å løse problemene med lang eller *for lang* saksbehandlingstid. Det som blir utslagsgivende, synes å være at problemområdet kommer i fokus hos en virksomhets ledelse og at prosesser og rutiner blir lagt opp slik at de kan fremme effektivisering av arbeidet og dermed overholdelse av fristene. Det ser også ut som effekten av

effektiviseringstiltakene vil kunne være den samme enten de blir igangsatt på grunn av frister eller ikke.

Saksbehandlingsfrister synes dermed ut fra vårt materiale, ikke å være verken et nødvendig eller et tilstrekkelig virkemiddel for å få ned saksbehandlingstiden i en virksomhet. Andre tiltak, eller snarere pakker av tiltak, virker i samme retning, med eller uten tilknytning til eventuelle frister. Dersom det egentlige problemet består i knapphet på ressurser, vil imidlertid verken frister eller andre tiltak løse problemene på en varig måte. Bruk av ekstrahjelp og dugnader der andre oppgaver i perioder blir satt til side, er ingen god måte å korte ned saksbehandlingstiden på, enten det gjøres for å overholde frister eller ikke. På bakgrunn av dett, vil det derfor bli interessant å se hvordan de nye fristene som er kommet i plan- og bygningsloven vil virke, spesielt i kommuner som har større sakstilgang enn andre, men kanskje ikke tilstrekkelig med ressurser til å møte den med.

Det viktigste ved fristene, sett fra forvaltningens side, synes å være at de utløser effektiviseringstiltak som gjør at arbeidet med saksbehandlingen kan gå raskere. Sett fra brukernes synsvinkel vil frister kunne gi større forutsigbarhet, men det viktige for brukerne vil uansett være at saksbehandlingstiden ikke er så lang at det skaper problemer. Er en frist for rommelige, kan saksbehandlingstiden skape problemer for brukerne, selv om fristen blir overholdt. Mangel på brukerundersøkelser gjør at vi ikke vet så mye om hvilken vekt brukerne tillegger fristene. De 43 prosent av virksomhetene i vår undersøkelse som refererer til at brukerne er fornøyd med fristene, refererer til enkeltstående uttalelser og ikke til et stort tallmateriale. For å kunne svare mer utfyllende på dette, vil det være nødvendig med en sektorovergripende undersøkelse blant ulike typer brukere.

Litteratur og referanser

Utredninger og rapporter

Administrasjonsdepartementet 1995:
Kartlegging av statsforvaltningens saksbehandlingstid

Administrasjonsdepartementet 1997:
Innføring av saksbehandlingsfrister i forvaltningen

Statskonsult Rapport 2001:3:
Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans

Statskonsult Rapport 2003:2:
Flere veier til målet. Om saksbehandlingstid for klagesaker hos Fylkesmannen

Hovedfagsoppgaver

Björg Leinum Seim:
Serviceerklæringer – verktøy eller symbol for problemløsning i statlig forvaltning. Avdeling for forvaltningsinformatikk. Universitetet i Oslo 2001

Brosjyrer og veiledere

Statskonsult. Temahefte 1997:
Ytelsesdeklarasjoner. Varefakta på offentlige tjenester

Arbeids – og administrasjonsdepartementet. Veileder (4. opplag 2000):
Serviceerklæringer i statlig forvaltning

Arbeids – og administrasjonsdepartementet. Veileder 2000.
Kvalitetsutvikling og serviceerklæringer

Lover

Om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) med endringer og forskrifter. Cappelen Akademiske Forlag 2002

REFERANSER

Tittel:	Siste frist?
Forfatter(e):	Sissel Vemundvik
Statskonsults rapportnummer:	2003:8
Prosjektnummer:	862
Prosjektnavn:	Bruk av saksbehandlingsfrister
Prosjektleder:	Sissel Vemundvik
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Resymé:	<p>Det er innført en rekke nye frister for saksbehandling i statsforvaltningen etter 1. januar 2000. De fleste er kommet i serviceerklæringer. Noen få i særlover, slik som plan- og bygningsloven. Fristene i serviceerklæringene gir ikke brukerne noen nye <i>rettigheter</i> ut over forvaltningsloven eller særlovene. Fristenes forhold til forvaltningsloven er noe uklart. Lover de mer eller mindre enn lovens rettigheter? Erfaringen med fristene er god, men de alene har ikke ført til kortere saksbehandlingstid. Andre tiltak som virker, også uten at frister innføres, har vært nødvendige.</p>
Arbeidsområde:	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering<input checked="" type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer<input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi<input type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling<input type="checkbox"/> Internasjonalisering<input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Saksbehandlingsfrister, forvaltningsloven, serviceerklæringer, forvaltningsorganer, brukere
Dato:	19.05.03
Sider:	27
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO

