

Utredning av nye ordninger for klagebehandling og lovlighetskontroll

Rapport 2022 - 18



Proba-rapport nr. 2022 -18, Prosjekt nr. 21071
ISSN: 1891-8093
AG/RB/PDS, 05.8.2022

--
Offentlig

Utredning av nye ordninger for klagebehandling og lovlighetskontroll

Utarbeidet for KS

Forord

Mario Gaarder var oppdragsansvarlig for prosjektet i KS. Han ble senere avløst av Daniel Ødegård. Advokat Øyvind Renslo har vært fagansvarlig for prosjektet i KS. Therese Håkonsen Karlseng i avdeling Lokaldemokrati, europapolitikk og internasjonalt arbeid har også bidratt i arbeidet. Vi takker for mange nyttige bidrag.

Kommunedirektørutvalget i Viken har fungert som referansegruppe. Vi takker for mange nyttige innspill fra utvalget.

Proba har utørt prosjektet på oppdrag fra KS og i samarbeid med Silje Aga Rogan, Advokat (H) og partner i Advokatfirmaet Lund & Co DA.

Audun Gleinsvik fra Proba har ledet prosjektet. Prosjektteamet har i tillegg bestått av Rune Busch og Pia Dybvik Staalesen.

Oslo 5. august 2022

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
SUMMARY	7
1 INNLEDNING	9
1.1 Problemstilling	9
1.2 Det kommunale selvstyre og nasjonale rammer	9
1.3 Politisk kontekst.....	11
1.4 Metode	12
2 DAGENS ORDNINGER FOR KLAGEBEHANDLING OG LOVLIGHETSKONTROLL	14
2.1 Klageordninger for enkeltvedtak	14
2.2 Lovlighetskontroll.....	22
3 TILSVARENDE ORDNINGER I SVERIGE OG DANMARK	25
3.1 Sverige.....	25
3.1.1 Klagebehandling.....	25
3.1.2 Lovlighetskontroll.....	26
3.2 Danmark	27
3.2.1 Klagebehandling.....	27
3.2.2 Lovlighetskontroll.....	28
3.3 Finland	29
3.4 Oppsummering.....	29
4 KRAV TIL ORDNINGENE.....	31
4.1 Innledning.....	31
4.2 Ordninger som fremmer materielt riktige og «gode» vedtak	31
4.3 Ordninger som ivaretar grunnleggende krav til saksbehandlingen.....	32
4.4 En proporsjonal saksbehandling som ivaretar hensynet til effektivitet og økonomi	33
4.5 Ordninger som ivaretar det kommunale selvstyret.....	34
5 HVA ER AKTUELLE ALTERNATIVER TIL DAGENS ORDNINGER?	36
6 FORDELER OG ULEMPER VED ULIKE ORDNINGER.....	38
6.1 Dagens ordning for klagebehandling	38
6.1.1 Kommunale organer	38
6.1.2 Statsforvalter	41
6.1.3 Justeringer av dagens ordning	46
6.2 Alternative ordninger for klagebehandling	47
6.2.1 Internt klageorgan i kommunen	48
6.2.2 Interkommunale klageorganer	49
6.2.3 Uavhengige nemnder	49
6.2.4 Forvaltningsdomstol	52
6.2.5 Domstol.....	53
6.3 Dagens ordning med lovlighetskontroll	54
6.3.1 Materielt riktige og «gode» vedtak.....	54
6.3.2 Grunnleggende krav til saksbehandling.....	54
6.3.3 Proporsjonal saksbehandling (effektivitet og økonomi).....	55
6.3.4 Det kommunale selvstyret	55
6.3.5 Justeringer i ordningen.....	55
6.4 Alternative ordninger til lovlighetskontroll.....	56
7 SAMLET OPPSUMMERING OG DRØFTING.....	58

7.1	Klagebehandling.....	58
7.1.1	Vurdering av dagens modell.....	58
7.1.2	Mulige endringer i dagens modell.....	58
7.1.3	Vurderinger av alternativer til dagens modell.....	60
7.2	Lovlighetskontroll.....	62
7.2.1	Vurdering av dagens modell.....	62
7.2.2	Mulige endringer i dagens modell.....	62
7.2.3	Vurderinger av alternativet til dagens modell.....	62
7.3	Selvstyre og likeverdighet mellom forvaltningsnivåene.....	63
LITTERATUR.....		64

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Selv om forvaltningsloven som hovedregel sier at kommunene selv skal behandle klager på egne enkeltvedtak, er ansvaret for klagebehandling på mange felt overført til statsforvaltere. Dette kan ses som en svekkelse av kommunenes selvstyre og som et brudd med prinsippet om at forvaltningsnivåene skal være likeverdige. Statsforvalterne har også ansvar for lovlighetskontroll av andre kommunevedtak.

I dette prosjektet belyser vi hvor godt dagens ordninger fungerer. Videre skisserer vi noen tenkbare alternativer og drøfter styrker og svakheter.

Prosjektet er blant annet basert på ekspertintervjuer. Vi finner at informantene er mer opptatt av kommunenes reelle handlefrihet enn av formell beslutningsmyndighet og at når en beslutning i hovedsak følger av lovbestemte rettigheter, er den reelle handlefriheten begrenset. Behandling av klager gir lite reell handlefrihet.

Hvis man skal styrke den enkelte kommunes beslutningsautonomi, kan man overføre mer ansvar for klagebehandling til kommunene. Hvis man legger vekt på at staten ikke skal overprøve kommunene, kan også interkommunale eller nasjonale nemnder (utenfor statsforvaltningen) samt forvaltningsdomstoler være aktuelle ordninger, også for lovlighetskontroll.

Bakgrunn

I forvaltningsloven er hovedregelen at kommunene selv er ansvarlige for å behandle klager på egne enkeltvedtak.

Når kommunene selv behandler klager, kan behandlingen organiseres på ulike måter, men klagen skal behandles av et annet organ enn de som gjorde det opprinnelige vedtaket. I noen saker og kommuner, er det etablert nemnder for klagebehandling. I andre behandles klager av formannskapet eller kommunestyret.

I mange av lovene som regulerer kommunenes virksomhet, herunder lover som definerer rettigheter for individer og virksomheter, er ansvaret for klagebehandling lagt til statsforvalterembetene. Statsforvalterne er også ansvarlige for lovlighetskontroll av andre kommunale vedtak.

I prinsippet skal forvaltningsnivåene være likeverdige, og det kan ses som prinsipielt uheldig at statsforvaltningen overprøver kommunene.

Klagebehandling og lovlighetskontroll av kommunale vedtak har vært tematisert tidligere, blant annet i tilknytning til reformer i kommuneloven og forvaltningsloven, og det har vært gjennomført visse lovendringer, men det har ikke vært en helhetlig gjennomgang av ansvarsfordelingen og klagebehandlingen for øvrig.

Problemstilling

I denne utredningen belyser vi hvordan dagens ordninger for klagebehandling og lovlighetskontroll fungerer. Vi presenterer noen alternative ordninger og vurderer dagens styrker og svakheter ved dagens ordninger og alternativene vi har skissert.

Konklusjoner og tilrådinger

Utgangspunktet for KS oppdragsbeskrivelse var at det er prinsipielt uheldig at ett forvaltningsnivå skal overprøve et annet. Forvaltningsnivåene skal være likeverdige.

Dagens ordninger for klagebehandling og lovlighetskontroll kan ses som brudd på dette ved at statsforvalteren utfører lovlighetskontroll og behandler klager på kommunale enkeltvedtak på mange områder.

Metode

Utredningen er basert på

- Eksisterende litteratur, både forskning, politiske dokumenter og juridiske tekster
- Statistikk
- Intervjuer med aktører som har befatning med eller kompetanse på ordningene

Vi har intervjuet politiske og administrative ledere i kommuner og fylkeskommuner, kommuneadvokater, statsforvaltere, sivilombudet og forskere. Til sammen har vi gjennomført 15 intervjuer. Informantene utgjør ikke et representativt utvalg, men er valgt ut fordi vi har hatt indikasjoner på at de har hatt synspunkter på temaet.

I tillegg har vi i to møter i Kommunedirektørutvalget i Viken innhentet synspunkter på temaene i utredningen.

Analytisk tilnærming

På basis av eksisterende litteratur, herunder beskrivelser av ordninger i Danmark, Finland og Sverige, utformet vi funksjonelle krav til ordninger for klagebehandling og lovlighetskontroll og vi skisserte noen alternativer til dagens ordninger.

Gjennom intervjuer innhentet vi så synspunkter på dagens ordninger og alternativene. Intervjuene omhandlet blant annet:

- Hvor godt dagens ordninger for klagebehandling og lovlighetskontroll fungerer
- Hvilke alternative ordninger man kan se for seg i Norge
- Fordeler og ulemper ved alternative ordninger

I tillegg har vi sammenstilt en del data om omfanget av statlig klagebehandling av kommunale enkeltvedtak og av lovlighetskontroller.

Ordninger i Danmark, Finland og Sverige

I Danmark er ikke klage over enkeltvedtak regulert i en alminnelig forvaltningslov, som hos oss. Adgangen til å klage over enkeltvedtak er regulert i særlovgivningen. Det er etablert et organ – Ankestyrelsen – under Indenrigsministeriet som behandler mange klager. Ankestyrelsen kan ikke instrueres av departementet. Mye av klagebehandlingen skjer i nemnder sammensatt av medlemmer som er foreslått av kommunenes organisasjon og andre landsomfattende organisasjoner. Ankestyrelsen har ikke ansvar for behandling av alle felt. Det er vanligvis nemnder som har behandler også klager på andre felt.

Lovlighetskontroll gjennomføres av statlige tilsynsmyndigheter.

I Sverige og Finland er det etablert forvaltningsdomstoler som behandler klager. Disse er også ansvarlige for lovlighetskontroll.

Krav til ordningene

Utforming av ordningene for klage over enkeltvedtak og lovlighetskontroll må bygge på en avveining mellom ulike hensyn som til dels er motstridende. Disse avveiningene kan tilsi ulike løsninger for ulike saksfelt og for klager versus lovlighetskontroll. Hensynene kan formuleres slik:

- Hensynet til materielt riktige vedtak som i tillegg er formålstjenlige og balanserte
- Hensynet til en betryggende prosess
- Hensynet til effektivitet og fornuftig ressursbruk
- Hensynet til det kommunale selvstyret

Typisk vil man måtte gjøre avveininger mellom hensynet til materielt riktige vedtak og hensynet til effektivitet og fornuftig ressursbruk. Noen saker kan omhandle forhold som er svært viktige for klager, noe som tilsier at grundighet bør vektlegges, mens i andre saker kan det være særlig viktig med en rask avgjørelse.

«Det lokale selvstyret» er et begrep som kan oppfattes ulikt av ulike aktører. Enkelte kan være opptatt av hvem som rent formelt har mandat til å fatte beslutninger, herunder behandle klager på kommunale vedtak. Andre er mer opptatt av kommunenes reelle handlefrihet som uansett er begrenset på felt der lovbestemte rettigheter legger sterke føringer. Et beslektet tema er likeverdighet mellom forvaltningsnivå. Hvis man legger sterk vekt på likeverdighet, herunder at ett forvaltningsnivå ikke skal kunne overprøve beslutninger hos et annet.

Hvor godt fungerer dagens ordninger?

De fleste av våre informanter var mer opptatt av den enkelte kommunes reelle handlefrihet enn av den formelle fordeling av myndighet i klagesaker og lovlighetskontroll. Det er i hovedsak rettighetsfesting og annen lovregulering av kommunenes virksomhet som begrenser handlefriheten og ikke klagebehandlingen. Det var også få som la vekt på likeverdighet mellom forvaltningsnivåene som et viktig hensyn i ordninger på disse områdene. Deres øvrige synspunkter må ses i lys av dette. Men det var også informanter som ser statsforvalternes klagebehandling som er inngripen i kommunenes reelle handlefrihet (jf. avsnitt 6.1.2).

Klagebehandling

Det er ikke full enighet blant informantene om hvor godt dagens ordninger for klagebehandling fungerer, men hovedinntrykket er at de fleste mener dagens ordninger fungerer godt. Dette gjelder også statsforvalternes behandling av mange typer klager. De som mener statsforvalterne fungerer godt som klageinstans legger gjerne vekt på at de har sterk legitimitet, noe som gjør at behandlingen egnet til å slette sluttstrek. Videre pekes det på at statsforvalteren har god kompetanse både på jus og de relevante fagfelt og at statsforvalterne er forsiktige med å handle på en måte som griper inn i det kommunale selvstyret. I tillegg fungerer statsforvalterne som en bro mellom nasjonal politikk og lokal forvaltning og de bidrar til likebehandling på tvers av kommuner.

Samtidig er det flere som peker på rom for forbedringer. Enkelte ser behov for en opprydning i fordelingen av ansvaret mellom statsforvalterne og kommunene. Hvor er det hensiktsmessig å plassere ansvaret for ulike typer saker? Andre peker på behov for ytterligere tiltak for å hindre personavhengige avgjørelser hos statsforvalterne og for å sikre forutsigbarhet og likebehandling. Andre er skeptiske til at klagebehandlingen i en del tilfeller griper inn i kommunenes skjønnsutøvelse. I tillegg peker enkelte på at det ville være en fordel om statsforvalterne ble mer åpne om hvilke beslutninger de har tatt og på hvilke premisser.

Lovlighetskontroll

Generelt er det færre som har klare synspunkter på lovlighetskontroll. Mange av de styrkene og svakhetene som ble nevnt i forbindelse med statsforvalternes klagebehandling går igjen i vurderingen av lovlighetskontroller.

Lovlighetskontroll kan initieres av et mindretall i kommunestyret eller av statsforvalterne selv. Bare en liten andel initieres av statsforvalterne. Mange av informantene har pekt

på at mindretallet i enkelte kommuner misbruker lovlighetskontroller til omkamper, trenering og markering. Dette problemet ved ordningen er uavhengig av hvem som har ansvaret for kontrollen.

Alternative ordninger for klagebehandling

Mulige alternativer for klagebehandlingen hos statsforvalteren kan være:

- Større bruk av kommunale klagenemnder og andre folkevalgte organer
- Interkommunale klagenemnder
- Uavhengige klagenemnder
- Forvaltningsdomstoler
- Ordinære domstoler

Kommunalt selvstyre

Det er kommet ulike synspunkter på betydning av klagebehandling og lovlighetskontroll for det kommunale selvstyret, men de fleste har framholdt at det er selve lovreguleringen av kommunenes virksomhet som er hovedproblemet og ikke klagebehandlingen og lovlighetskontroll. Men i de tilfeller der statsforvalter overprøver kommunenes skjønn, representerer dette en inngripen i selvstyret. Det vanlige er at statsforvalter påpeker det de mener er feil i kommunens vedtak og sender sakene tilbake til kommunen for ny behandling.

Materielt riktige vedtak

Mange av informantene peker på at kommunene, og da særlig de små, mangler spisskompetanse både på jus og ulike fagfelt. Antall saker som kommer til klagebehandling kan være svært lavt på enkelte felt. Hovedregelen i forvaltningsloven er at klagen behandles av et *annet* og overordnet organ. Vi stiller dermed normalt et krav om en prøving i to instanser. I mange kommuner vil det være vanskelig å få en reelt ny prøving av personer med god kompetanse.

Sammenlignet med alle alternative ordninger, har statsforvalterne den styrke at de også har andre oppgaver på felt der de behandler klager. Omfanget av deres samlede virksomhet er tilstrekkelig til at de kan opparbeide både juridisk og annen relevante fagkompetanse på feltene. Hvis man i stedet legger klagebehandling til nemnder eller forvaltningsdomstoler, vil det trolig bli mer kostbart å sikre tilsvarende kompetanse i behandlingen, enten gjennom oppbygging av interne ressurser eller ved å bruke eksterne. Unntaket kan være nasjonale klageinstanser på felt der det ikke er behov for lokalkunnskap. Da kan nasjonale nemnder eller forvaltningsdomstoler være effektive løsninger.

Ordinære domstoler trekker inn relevant kompetanse etter behov, men dette er en svært kostbar løsning.

Betryggende prosess

Dette er et krav som oppfylles av alle alternativer der saken løftes ut av den kommunen som har truffet den opprinnelige beslutningen. Som nevnt over, kan det være vanskelig å etablere ordninger som både sikrer tilstrekkelig kompetanse og reelt ny prøving i små kommuner, særlig uten å øke kostnadene.

Hvis klager, med eller uten god grunn, oppfatter at klagen ikke innebærer reelt ny prøving, vil klageren være mer tilbøyelig til å ta saken videre, for eksempel til ordinær domstol. Det er imidlertid ressurskrevende, også for klageren, å få behandlet saken i en domstol.

I tilknytning økt bruk av kommunale nemnder, pekte enkelte på at i det er uheldig at flere får innsyn i følsomme saker i en kommune.

Som nevnt over, var det en del som mente at det burde være mer åpenhet om premissene for statsforvalternes beslutninger i behandling av klagesaker, men da ikke av hensyn til klager, men for å sikre kvalitet og likebehandling.

Rask og effektiv behandling

Det finnes ikke statistikk som belyser dagens behandlingstid og ressursbruk på klagebehandling, bortsett fra tidsbruk på visse typer klager som behandles av statsforvalterne.

I intervjuene er det ikke kommet synspunkter knyttet til effektiviteten i klagebehandling i henholdsvis kommuner og statsforvalterembetene.

Vi hadde ikke spesifisert mulige prosesser for klagebehandling i nemnder og forvaltningsdomstoler, men de informantene som hadde synspunkter på dette, så for seg at ressursbruk og behandlingstid ville øke ved overføring av klagebehandling til slike institusjoner. Dette gjaldt i enda større grad ved bruk av ordinære domstoler.

Alternative ordninger for lovlighetskontroll

For lovlighetskontroll, er det bare forvaltningsdomstoler eller nemnder på nasjonalt nivå som vi ser som aktuelle, fordi verken kommunestyret eller kommuneforvaltningen kan gjennomføre en kontroll av kommunestyrets vedtak. Dessuten er antall lovlighetskontroller såpass lavt at det ikke kan være hensiktsmessig å etablere nemnder med et begrenset, geografisk nedslagsfelt. Sivilombudet kan også være et alternativ for lovlighetskontroll.

I vurdering av plassering av ansvaret for lovlighetskontroll hos statsforvalterne, nemnder eller domstoler, går argumenter delvis igjen fra drøftingen av ansvaret for klagebehandling. Mange legger vekt på at statsforvalterne har en samlet portefølje av oppgaver som gjør at de er godt posisjonert for å opparbeide god kompetanse. Videre har de forståelse for hvordan nasjonal politikk gjennomføres lokalt og de har respekt for det lokale selvstyret.

De få som er kritiske til statsforvalternes rolle peker blant annet på at det kan oppstå konflikter mellom statsforvalternes ulike roller samt at enkelte av beslutningene kan virke uforutsigbare og personavhengige. Nasjonale organer i form av nemnder eller forvaltningsdomstoler vil kunne styrke lik lovanvendelse i hele landet, i større grad enn statsforvalterne, men det er på ingen måte ikke gitt at nasjonale ordninger vil styrke det kommunale selvstyret.

Hovedinntrykket er at få ser behov for å flytte ansvaret for lovlighetskontroll.

Selvstyre og likeverdighet mellom forvaltningsnivåene

Som nevnt over, reflekterer informantenes synspunkter at de i hovedsak var opptatt at kommunenes reelle handlefrihet og i mindre grad deres formelle beslutningsautonomi eller likeverdighet mellom forvaltningsnivåene.

Hvis ordningene skal styrke den enkelte kommunes beslutningsautonomi, mener vi ansvaret må overføres til kommunen selv. Dette kan være aktuelt for klagebehandling, men ikke for lovlighetskontroll.

Hvis man er opptatt av at staten ikke skal framstå som overordnet kommunesektoren gjennom at staten kan overprøve kommunale vedtak, kan både bruk av interkommunale

og nasjonale nemnder samt forvaltningsdomstoler være aktuelle alternativer. Men etter vår og de fleste informantenes oppfatning vil slike løsninger bidra lite til å styrke den enkelte kommunes reelle beslutningsautonomi.

Summary

Although the Public Administration Act states as a general rule that the municipalities themselves must process appeals on their own individual decisions, in many policy areas, the responsibility for handling appeals has been transferred to county governors. The county governors are also responsible for controlling the legality of other municipal decisions.

In this project, we highlight how well the current arrangements work relating to appeals and legality control. Furthermore, we outline some conceivable alternatives and discuss their strengths and weaknesses.

The project is based, among other things, on expert interviews.

We find that the informants are more concerned with the municipalities' real freedom of action than formal decision-making authority. In areas where decisions are largely interpretation of legal rights, the county governors' handling of appeals does not infringe the real decision autonomy of the municipalities. It is the definitions of individual rights and other regulations on the municipalities that limits the municipalities real freedom of manoeuvre. However, some of the informants refer to policy areas where the municipalities decisions also represent priorities within the legal limits, and where the handling of appeals may infringe on the real autonomy of the municipalities.

We have defined some requirements which arrangements for the handling of appeals and legality control should fulfill:

- Correct decisions (require i.a. competence and information)
- Due process
- Efficiency and timeliness
- Protection of local governments' autonomy

Based partly on existing arrangements in Norway and other Nordic countries, we have reviewed the following alternatives:

1. More use of municipal appeals boards
2. Establishment of intermunicipal appeals boards
3. Establishment of independent appeals boards
4. Establishment of additional administrative/special courts
5. More use of ordinary courts (all decisions may already today be brought to ordinary courts)

Alternatives 3, 4, and 5 may also apply to legality control.

The main problem with more handling of appeals in individual municipalities is that many of the municipalities are small, and they have limited legal competence. The number of cases in some policy areas is very low, reducing the possibilities for learning.

The establishment of intermunicipal appeals boards are seen as a more costly and bureaucratic alternative to the present-day handling of appeals by the county governors. This applies also to independent boards. Boards may be an appropriate alternative for important and/or complicated cases. An option could be to transfer the legal responsibility to boards, but to establish procedures for simplified handling of less important and uncomplicated cases. Boards could ensure representation by the relevant sectors and relevant competencies.

Special courts have some of the same strengths and weaknesses as boards.

Ordinary courts are seen as too slow and costly for most cases, and should be involved only exceptionally, as is the case today.

Most informants see the present system as rather well-functioning, although several point to some need for reforms. The strength of the county governors as appeals body and responsible for legality control is that they have several roles in the various policy areas, and thus the appropriate competence and knowledge on the municipalities in their respective counties. The handling of appeals appears to be rather efficient. Several informants see a need for a reassessment of the responsibility for the handling of appeals in different areas. The division of labour between the municipalities and the county governors is not always logical, according to some of the informants. Furthermore, the mandate of the county governors should be limited to the control of the legality of the decisions, and not the priorities of the municipalities.

In our opinion, there is only one alternative that would strengthen the autonomy of the individual municipalities: The handling of appeals by the municipalities themselves. The establishment of intermunicipal or independent boards will not yield more autonomy, but will ensure equality between the municipal and state sectors, in accordance with the law

1 Innledning

1.1 Problemstilling

Prosjektet omfatter en kartlegging av hvordan dagens ordning med statlig overprøving av forvaltningsvedtak og lovlighetskontroll etter kommuneloven fungerer, samt hvilke alternativer man kan tenke seg som bedre ivaretar det kommunale selvstyret.

Oppdraget omfatter å:

- Utrede kommunale klageordninger som ivaretar innbyggernes rettssikkerhet, som kan erstatte statlige klageordninger over kommunale vedtak. Det er også ønskelig å få andre alternativer til dagens statlige klageordning.
- Utrede alternative organiseringer og innretninger av dagens ordning med lovlighetskontroll

I prosjektet belyser både om det er rom for forbedringer basert på dagens ansvarsfordeling, det vil si med statsinstitusjoner som klageinstanser for kommunenes vedtak, og alternativer med andre institusjonelle løsninger for klagebehandling.

Utforming av ordninger for prøving har blant annet utgangspunkt i et prinsipielt hensyn: Forvaltningsnivåene skal være likeverdige, og kommunene og fylkeskommunene skal være selvstyrte. Dagens ordninger, der statsinstitusjoner overprøver kommunale vedtak, kan ses som prinsipielt uheldig. Man kan også stille spørsmål ved om ordningene, slik de er praktisertes, er i tråd med grunnlovsbeskyttelsen av det lokale selvstyret og med det europeiske charter. Prosjektet skal belyse både praktiske og prinsipielle forhold knyttet til endringer og alternative ordninger.

I prosjektet har vi også belyst hvilke krav som bør stilles til ordninger for klagebehandling og lovlighetskontroll og styrker og svakheter ved dagens ordning og alternative ordninger.

1.2 Det kommunale selvstyre og nasjonale rammer

Norge er en enhetsstat. Dette innebærer at det kommunale selvstyret må virke innenfor nasjonale rammer, og at kommunene er underlagt statlig styring og kontroll. Samtidig er kommunene gitt særskilt autonomi og stilling som selvstendig rettssubjekt.

Kommunalt selvstyre er et av grunnelementene i den norske demokratiske modellen. I Grunnloven § 49 andre ledd kommer dette til uttrykk på følgende måte:

«Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.»

I kommuneloven § 2-1 er det kommunale selvstyret regulert på følgende måte:

*«§ 2-1. Kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre
Norge er inndelt i kommuner og fylkeskommuner med en egen folkevalgt ledelse.*

Hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar.

Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.»

Norge er også folkerettslig forpliktet til å ivareta lokalt selvstyre gjennom Europeisk charter om lokalt selvstyre som ble ratifisert i 1989 uten forbehold. Om statlig kontroll med det lokale selvstyret fremgår følgende i artikkel 4:

«3. Offentlig myndighetsutøvelse skal i alminnelighet fortrinnsvis utøves av den myndighet som står den enkelte borger nærmest. Ved plassering av et myndighetsområde hos en annen myndighet, bør det tas hensyn til sakens omfang og art, og til kravene til effektivitet og økonomi.

4. Den kompetanse som tilligger lokale myndigheter skal normalt være ubeskåret og udelt. Den skal ikke kunne svekkes eller begrenses av en annen sentral eller regional myndighet med mindre det er fastsatt i lov.

5. Dersom sentrale eller regionale myndigheter delegerer kompetanse til lokalforvaltningen, skal disse så langt råd er fritt kunne tillempe utøvelsen av slike fullmakter til de lokale forhold.»

Av artikkel 8 fremgår i tillegg:

«1. Administrativ kontroll over lokale myndigheter kan bare utøves i samsvar med slike fremgangsmåter og i slike tilfeller som grunnloven eller loven bestemmer.

2. Normalt skal administrativ kontroll med lokale myndigheters virksomhet ha som eneste formål å sikre etterlevelse av loven og grunnlovsfestede prinsipper. Overordnede myndigheter kan likevel når det tjener saksgangen utøve administrativ kontroll når det gjelder saker hvor utøvelsen er blitt delegert til lokale myndigheter.

3. Administrativ kontroll over lokale myndigheter skal utøves slik at den kontrollerende myndighets inngrep står i forhold til de interesser den skal ivareta.»

Grunnlovfesting av det lokale selvstyret og lovfesting i kommuneloven § 2-1 skal sikre at det legges vekt på det kommunale selvstyret når man skal utforme regler om hvilken myndighet en statlig klageinstans bør ha til å overprøve de vurderinger som en kommunal instans har gjort (NOU 2019:5 395).

Kommunene og fylkeskommunene er selvstendige rettssubjekter som er atskilt fra den statlige forvaltningen. Det betyr blant annet at de ikke er overordnet eller underordnet hverandre eller staten. Der fylkeskommunens oppgaver i stor grad er fastsatt og regulert i lovgivning, har kommunene langt mer autonomi og frihet til å utforme sin politikk.¹

I Norge har statsforvalteren anledning til å overprøve kommunenes frie skjønn, selv det skal legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre, jf. forvaltningsloven § 34. Det innebærer et inngrep i det kommunale selvstyre. Av charterets artikkel 8 andre ledd fremgår det at hovedregelen skal være lovlighetskontroll.

¹ NOU 2019:5: 94-95

Det kommunale selvstyret har en egenverdi som en viktig del av vårt demokrati. Lokaldemokrati sikrer at beslutninger tas nær de beslutningene gjelder, hvilket innebærer en reell selvbestemmelse for lokalsamfunnet.

Lokaldemokratiet fungerer også som en arena for å innhente informasjon om lokale forhold når beslutninger skal tas nasjonalt.

Det kommunale selvstyret er ikke reelt med mindre kommunene kan gjøre reelle valg og prioriteringer lokalt. Det innebærer blant annet at det må kunne utøves et skjønn lokalt som ikke uten videre bør kunne overprøves av statlige organer. Hvis ikke kommunenes prioriteringer og valg respekteres er det en risiko for å redusere kommunene til leverandører av velferdstjenester, uten mulighet til å bestemme hvordan disse tjenester skal innrettes. En slik løsning vil på sikt kunne skade rekrutteringen til lokalpolitikken og derigjennom demokratiet i Norge.

Det er også en risiko for at statlig styring i form av overprøving av enkeltvedtak kan medføre en manglende sammenheng i og mulighet til å gjøre nødvendige prioriteringer lokalt.

Av dette følger det at hensynet til det kommunale selvstyret må stå sentralt ved reguleringen av kontroll med kommunens virksomhet, herunder lovlighetskontroll og regler for behandling av klage over kommunale vedtak. Som hovedregel skal statlig styring av kommunene skal ha form av rammestyring, uansett om det brukes juridiske, økonomiske eller andre virkemidler.²

Begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov. Tre førende prinsipper er retningsgivende for forholdet mellom statlige myndigheter og det kommunale selvstyret (NOU 2019:2: 395):

- Forholdsmessighetsprinsippet (ikke sterkere begrensninger i det kommunale selvstyret enn det som er nødvendig av hensyn til nasjonale mål)
- Nærhetsprinsippet (avgjørelsene bør fortrinnsvis legges til forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne) og
- Finansieringsprinsippet (kommunene bør ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom)

Imidlertid er det også andre viktige hensyn som det kommunale selvstyret må veies opp mot. Vernet av innbyggernes rettssikkerhet, hensynet til kvalitet (materielt riktig vedtak), kravet til gode prosesser og effektivitet i forvaltningen er sentrale.

Slik vi oppfatter oppdraget fra KS, er spørsmålet om man kan finne ordninger for kontroll med offentlig sektor som i større grad ivaretar hensynet til det kommunale selvstyret, men som samtidig ivaretar de øvrige overnevnte hensynene på en god måte.

1.3 Politisk kontekst

KS har over tid ønsket mindre statlig overprøving av kommunale vedtak. Hovedposisjonen har vært at dagens ordninger griper for mye inn i det kommunale selvstyret.

I 2011 tok KS på nytt opp spørsmålet om statlig overprøving av kommunale vedtak som et innspill til Kommunal- og regionaldepartementets melding til Stortinget (Meld. St.12 (2011-1012)). Hovedstyret i KS ønsket en endring i klagesystemet. To av alternativene i KS' forslag var en intern klageordning eller en interkommunal klageordning.

² Se for eksempel KMD (2020)

I behandlingen av ny forvaltningslov, ble klagebehandling av kommunale vedtak tematisert. § 34 endret terskelen for statsforvalterens inngripen hevet noe.

Statlig eller kommunal klagebehandling var et omstridt spørsmål da kommuneloven ble vedtatt i 2018 og i den etterfølgende lovprosessen.

I 2018 trådte ny tvistelov i kraft som ga kommunen vid søksmålsadgang mot staten. Dette gjelder for eksempel når staten opphever kommunale vedtak, enten etter klage eller lovlighetskontroll (KS 2019).³

Problemstillinger knyttet til systemer for klagebehandling ble igjen tatt opp i forvaltningslovutvalget (NOU 2019:5). Utvalget foreslo å opprettholde gjeldene ordning om forvaltningsklage og om hvilket organ som er klageinstans. Utvalget understreket at det må sikres at klageinstansen har en organisatorisk plassering som gir tilstrekkelig distanse til underinstansen (2019:5:47). Det var delte meninger i utvalget om hvor langt en statlig klageinstans skal kunne overprøve forvaltningsskjønnet i et vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune.

Videre var det enkelte i forvaltningslovsutvalget som mente at det prinsipielle knyttet til det kommunale selvstyret, det finansielle ansvarsprinsippet og nærhetsprinsippet taler for å etablere en klageordning hvor klager behandles av en kommunal klageinstans (jf. ny kommunelov, NOU 2019: 5: 377).

1.4 Metode

Analysene og vurderingene i rapporten er basert på følgende grunnlag:

- En sammenstilling av relevant litteratur, herunder beskrivelse av ordninger i Danmark, Sverige og Finland
- Statistikk om dagens ordninger
- Ekspertintervjuer

Aktivitetene er i hovedsak gjennomført i følgende sekvens:

1. Litteraturgjennomgang og sammenstilling av tall og annen dokumentasjon av dagens ordninger
2. Dokumentasjon av ordninger i Danmark, Sverige og Finland
3. Utleddning av krav til ordninger for klagebehandling og lovlighetskontroll samt skisser av alternativer til dagens ordninger
4. Ekspertintervjuer

Det ble arrangert et oppstartsmøte med KS.

I etterkant av møtet fikk vi forslag fra KS om personer i kommunesektoren som kunne være aktuelle intervjuobjekter. Det endelige utvalget av intervjuobjekter ble også påvirket av personenes tilgjengelighet. Videre fant vi intervjuobjekter utenfor kommunesektoren gjennom litteraturen og ved «snøball-metoden» (forslag fra intervjuobjekter).

Vi har intervjuet politiske og administrative ledere i kommuner og fylkeskommuner, kommuneadvokater, statsforvaltere, sivilombudet og forskere. Til sammen har vi gjennomført 15 intervjuer (jf. Tabell 1-1). Informantene utgjør ikke et representativt utvalg, men er valgt ut fordi vi har hatt indikasjoner på at de har hatt synspunkter på temaet. Vi kjenner ikke hvilken utdanning de intervjuede politikerne og kommunedirektørene har, men de andre ni informantene har juridisk utdanning.

³ KS (2019): <https://www.ks.no/ks-advokatene/nyheter/nye-regler-i-tvisteloven--1-4-a-gir-kommunen-vid-soksmalsadgang-mot-staten/>

Tabell 1-1: Intervjuer fordelt på funksjon

Funksjon	Antall intervjuer
Forsker	2
Politiker	2
Kommunedirektør	4
Kommuneadvokat	3
Statsforvalter	2
Andre	2
Sum	15

I tillegg har vi utredningen vært behandlet i to møter i Kommunedirektørutvalget i Viken. Der har vi fått synspunkter på temaene.

En del av, men langt fra alle, våre informanter er jurister. Intervjuene omhandlet mange spørsmål om jus, men også om andre typer temaer (politikk, statsvitenskap). Mangfoldet i bakgrunn har ganske sikkert medført at ikke alle har samme forståelse av begreper og juridiske forhold. Dette kan også ha ført til at både spørsmål og svar kan ha blitt misforstått. Dette utgjør en feilkilde i vår utredning.

2 Dagens ordninger for klagebehandling og lovlighetskontroll

2.1 Klageordninger for enkeltvedtak

Retten til å klage over enkeltvedtak er en viktig rettssikkerhetsgaranti og følger av forvaltningslovens § 28 første ledd. Utgangspunktet for klager på enkeltvedtak er at klagen skal bli avgjort av et annet forvaltningsorgan (klageinstansen) enn det organet som fattet (det opprinnelige) vedtaket (underinstansen) (fvl. § 28 andre ledd, se NOU 2019:5).

Klageinstansen kan ifølge forvaltningsloven § 34 andre ledd overprøve alle sider av saken, også forvaltningsskjønnet. Klageinstansen kan enten treffe nytt vedtak i saken eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling. Andre løsninger kan følge av særlovgivingen.

Der et statlig organ er klageinstans for vedtak som er truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av «det frie skjønn», og det skal fremgå av vedtaket hvordan dette hensynet er vektlagt.

Den formelle hovedregelen for klager truffet av kommuner eller fylkeskommuner, er at saken blir behandlet og avgjort av et annet organ innen kommunen eller fylkeskommunen.⁴ Det framgår av forvaltningsloven § 28 andre ledd:

«For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner, er klageinstansen kommunestyret eller fylkestinget, eller etter disses bestemmelse, formannskapet eller fylkesutvalget eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret eller fylkestinget»

Det er mange unntak fra dette utgangspunktet i særlovgivingen, og unntakene innebærer gjerne at statsforvalteren er klageinstans eller at rollen som klageinstans er delegert til statsforvalteren. Se for eksempel tabellene 2.1-2.4 nedenfor. Selv om forvaltningsloven legger opp til at klagebehandling internt i kommunen er hovedregelen, er det ikke klart om dette er den mest vanlige løsningen, definert ved antall klager som behandles som behandles av ulike organer.

Klagebehandling i kommunen

Utgangspunktet for klager på kommunale vedtak er at kommunestyret, formannskapet eller en særskilt klagenemnd er klageinstans. Tilsvarende gjelder for fylkeskommunen.

NIBRs organisasjonsdatabaseundersøkelse fra 2008 viser formannskapet var klageinstans i ca. halvparten av primærkommunene. 42 prosent av kommunene hadde opprettet en egen klagenemnd. 14 prosent benyttet kommunestyret som klageinstans.⁵ Om disse tallene fremdeles er representative er svært usikkert. Ordningen med generell klagerett på kommunale vedtak var i 2008 relativt ny sammenlignet med i dag. Etter 2008 har det også vært en kommunereform som har redusert antall kommuner og kommunen

⁴ Rettslig kan begrepet «organ» forstås på flere måter. I kommuneloven legges det til grunn at én kommunen består av flere organer, jf. f.eks. kommuneloven § 5-1. I forvaltningsloven har kommunene tradisjonelt vært regnet som ett organ. Her forutsettes det at én kommune kan bestå av flere organer.

⁵ Gjengitt i NOU (2019:53: 369)

har fått ny kommunelov i 2018 som kan ha påvirket den interne organiseringen i kommunene.

Kommunestyret og formannskapet er i liten grad innrettet på å drive saksbehandling av enkeltsaker. De er politiske organer ment for å utforme politikk. Disse betenkelighetene er blant annet påpekt i rundskriv H-1994-12 som inneholder veiledning om intern klagebehandling i kommuner og fylkeskommuner.

De særskilte klagenemndene er innrettet mot nettopp klagebehandling og er dermed normalt bedre rustet for oppgaven. I veilederen fra 1994 fremheves det at klagenemnda skal være «særskild», det vil si en nemnd som er uavhengig av underinstansen og som ikke har andre oppgaver. En slik klagenemnd vil imidlertid ikke være uavhengig av kommunestyret. Kompetansen til klagenemnda er i henhold til forvaltningsloven § 28 andre ledd delegert fra kommunestyret. Klagenemndene er med andre ord en del av det ordinære hierarkiet i kommunen og i samsvar med prinsippet om at kommunestyret er det øverste organet i kommunen, jf. kommuneloven § 5-3. Det innebærer at kommunestyret kan velge å behandle en sak eller bestemte sakstyper selv dersom den eller de reiser politiske og prinsipielle spørsmål. Videre kan kommunestyre gi generelle retningslinjer for klagenemnda. Kommunestyret kan også nedlegge eller omorganisere nemnda dersom praksisen i nemnda utvikler seg i en retning kommunestyret mener er uheldig.

Bruk av kommunale klagenemnder er følgelig en ordning som godt ivaretar det kommunale selvstyret. Kommunestyret vil for eksempel kunne gripe inn dersom klageorganet utvikler en praksis der klagenemnda gir innbyggerne ytelser som kommunen ikke vil ha økonomi til å gi alle som er i samme situasjon, eller en praksis som er i strid med overordnede politiske målsetninger i kommuner.

Loven fastsetter ingen kvalifikasjonskrav for medlemmer i kommunale klagenemnder, men det fremgår av veileder fra 1994 at kommunestyret bør «legge vekt på å få en sammensetning av klagenemnda som gir den både faglig tyngde og politisk representativitet.» Mange kommuner har lokale reglement som for eksempel stiller krav til at minst ett av medlemmene skal være jurist.⁶ I mindre kommuner kan et slikt krav være vanskelig å oppfylle og nemndene vil være mer avhengige av faglig bistand for å kunne fungere tilfredsstillende.

Det ligger i sakens natur at særlig små kommuner kan få utfordringer med habilitet når klagebehandlingen skjer internt fordi de har få fagpersoner på hvert område. I kommuneloven gjelder det særskilte regler om habilitet ved intern klagebehandling i kommunen som er strengere enn forvaltningslovens regler og som er ment å bøte på problemet, jf. kommuneloven §§ 11-10 tredje ledd og 13-3 andre ledd. Habilitetsbestemmelsene i kommuneloven rammer i større grad enn forvaltningsloven tidligere befatning med saken, herunder forberedelser, enn de alminnelige habilitetsreglene i forvaltningsloven.

For de kommunale klageorganene gjelder det ingen begrensninger i kompetansen. Nemndene kan prøve alle sider av vedtaket som er påklaget, herunder skjønnet fullt ut, jf. fvl. § 34 andre ledd.

En del kommuner samarbeider om forvaltning og tjenesteyting. Slike samarbeid kan organiseres ulikt. Vanlige samarbeidsformer er interkommunale samarbeid eller vertskommunesamarbeid.

⁶ Se f.eks. «Reglement for særskilt klagenemnd i Kristiansand kommune» vedtatt 9. oktober 2019. <https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/ad42911882f54c92a91c628540b8edca/reglement-for-sarskilt-klagenemnd.pdf>

For vertskommunesamarbeid kan man skille mellom administrativt samarbeid og samarbeid om felles folkevalgt nemnd. For administrativt samarbeid er klageinstansen den kommunen som har delegert myndigheten (jf. kommuneloven §20-5). For felles folkevalgte nemnder er klageinstansen en særskilt klagenemnd opprettet for fellesnemndas vedtak (kommuneloven §20-6). Dette vil være en interkommunal klagenemnd.

Noen generell hjemmel for å etablere interkommunale klagenemnder finnes imidlertid ikke i kommuneloven i dag.

Statlig klagebehandling av kommunale vedtak

I mange tilfeller behandles klager over kommunale vedtak av en statlig klageinstans. Det gjelder i følgende tilfeller:

- 1) Når vedtaket er truffet av kommunestyret eller fylkestinget i første instans, jf. fvl. § 28 andre ledd
- 2) Når det følger av hjemmel i særlovgivingen, se for eksempel barnehageloven § 12
- 3) Når kommunen har fått delegert myndighet fra et statlig forvaltningsorgan, se for eksempel kulturminneloven § 28

Ofte er oppgaven med å behandle klager over kommunale vedtak lagt til statsforvalteren enten direkte i loven eller ved delegasjon fra det aktuelle fagdepartementet. Eksempler på saksområder hvor statsforvalter er klageorgan er velferdssektoren, oppvekst og areal-, landbruks-, og miljøforvaltning.

En stor andel av de som jobber hos statsforvalteren er jurister. Statsforvalteren har med andre ord god juridisk kompetanse, og i mange tilfeller bedre enn den man finner hos kommunene. Om lag halvparten av norske kommuner hadde ikke noen jurister ansatt i 2020.⁷ Det er mindre klart om det er kommunen selv eller statsforvalteren som besitter best annen relevant fagkompetanse. Det vil trolig variere.

Klagebehandling hos statsforvalteren innebærer normalt ikke de habilitetsutfordringer man kan støte på ved intern behandling i kommunene da klagebehandlingen løftes over i et annet organ enn kommunen.

Ved overprøvingen av kommunale vedtak skal statsforvalteren «legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn», jf. fvl. § 34 andre ledd. Det «frie skjønn» kan noe forenklet beskrives som valget mellom to lovlige alternativer, det vil si spørsmålet om hva som er hensiktsmessig i motsetning til hva som er lovlig. Bestemmelsen innebærer ikke noe forbud mot å overprøve kommunens frie skjønn, men det oppstiller en viss terskel for å gjøre det.⁸ Hvor høy terskelen vil være, varierer fra område til område. Terskelen er høyere på områder der hensynet til det kommunale selvstyret veier tungt.

Hvorvidt statsforvalteren skal overprøve kommunens skjønn beror på en avveining av andre relevante hensyn. I rundskriv H-1998-21030 om retningslinjer for statlig klagebehandling trekkes hensynet til rettssikkerhet, forsvarligheten av kommunens skjønnsutøvelse, behovet for nasjonal styring, hensynet til andre grunnlovsfestede rettigheter (urfolksrettigheter, menneskerettigheter og retten til miljø og bærekraftig utvikling) og forhold ved beslutningsprosessen i kommunen, herunder kommunens praksis, frem.

⁷ Kommuneundersøkelsen 2020, Rambøll på oppdrag for Juristforbundet

⁸ Prop.64 L (2016–2017) s. 41

Begrensningen i forvaltningsloven § 34 andre ledd gjelder kun det «frie skjønnet», ikke skjønnspregede rettslige eller faktiske vurderinger. Slike vurderinger kan statsforvalteren prøve fullt ut. Mange lover inneholder uklare begreper eller rettslige standarder, som for eksempel sosialtjenestelovens § 4 som oppstiller et krav om at tjenestene som ytes skal være «forsvarlige». Innholdet av regelen vil variere over tid fordi synet på hva som er «forsvarlig» vil endre seg med den generelle samfunnsutviklingen. Men også uavhengig av samfunnsutviklingen vil det åpenbart være ulike meninger om hva som til enhver tid er «forsvarlige» tjenester. Spørsmålet har kanskje til og med et element av politikk i seg. Slike spørsmål er likevel gjort til et lovtolkningsspørsmål som kan prøves fullt ut av statsforvalteren.

Grensen mellom hva som er juss, faktum og skjønn er ikke nødvendigvis klar og må avgjøres på bakgrunn av tolkningen av den enkelte regel. Det innebærer at det kan være faglig uenighet mellom kommunen og statsforvalteren om når terskelen for overprøving heves.

Statsforvalteren vil følgelig kunne overprøve kommunenes vedtak fullt ut, herunder skjønsmessige og vurderingspregede spørsmål. Når det gjelder valget mellom ellers lovlige alternativer, skal imidlertid statsforvalteren tillegge det kommunale selvstyre stor vekt.

Klagebehandling hos statsforvalteren er følgelig opplagt mindre egnet til å ivareta det kommunale selvstyre enn intern klagebehandling i kommunen, men den kan ha andre fordeler som større uavhengighet og ofte har statsforvalteren bedre juridisk kompetanse.

Omfang og utfall av klagebehandlingen

På mange rettsområder der kommunen treffer enkeltvedtak blir kun et fåtall vedtak påklaget til statsforvalter - sammenlignet med den totale mengden vedtak. Mange kommunale vedtak blir også stadfestet i klagesaksbehandlingen.⁹ Forfatterne av NIBR-rapport (2009-19) argumenterer derfor for at statsforvalter har begrenset betydning for det lokale folkestyret. Allikevel vil slike omgjøringer av vedtak sette presedens for fremtidige vedtak som kan ha økonomiske konsekvenser for kommunene, og derfor være av stor betydning (ibid).

Det sammenstilles ikke helhetlig statistikk for behandling av klager på enkeltvedtak i kommunene. Dette gjelder også klager som behandles av statsforvalterne eller andre statlige organer. På visse områder, lages det statistikk. Dette gjelder områder der statlige sektormyndigheter krever at statsforvalterne rapporterer tall for klagebehandlingen. Eksempler på slike krav og rapporteringer finner man blant annet i behandlingen av visse bestemmelser i opplæringsloven og lover der Helsetilsynet har forvaltningsansvar.

Tabell 2-1 viser klager behandlet av statsforvalterne i tilknytning til helse- og omsorgstjenester. Vi har fjernet en del sakstyper fordi vi mener vedtakene er fattet av spesialisthelsetjenesten og ikke kommunal sektor. Vi ser at statsforvalterne har gitt klager helt eller delvis medhold i nær halvparten av sakene i en del av bestemmelsene i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1a.

⁹ Hansen, Tore, et al. (2009) "Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring." NIBR-rapport 2009:19

Tabell 2-1: Helse- og omsorgstjenester - Vurderinger i klagesaker behandlet av statsforvalterne 2019 - 2021 fordelt på lovbestemmelser og utfall av behandlingen i 2021.

Lovbestemmelse	Antall vurderinger			Herav helt/delvis medhold for klager, 2021	
	2019	2020	2021	Antall	Andel
Pasient- og brukerrettighetsloven (pbrl.) § 2-1a. Rett til nødvendig hjelp fra kommunen					
- øyeblikkelig hjelp	1	3	3	0	0 %
- helsetjenester i hjemmet	83	94	80	22	28 %
- opplæring og veiledning til pårørende, helsetjenester i hjemmet	5	7		0	..
- plass i sykehjem	141	116	111	36	32 %
- plass i annen institusjon	45	29	24	6	25 %
- praktisk bistand og opplæring	140	136	139	63	45 %
- støttekontakt	171	138	152	43	28 %
- brukerstyrt personlig assistanse	281	264	335	147	44 %
- omsorgslønn	390	308	349	158	45 %
- avlastningstiltak	198	189	226	110	49 %
- kommunal helse- og omsorgshjelp for øvrig	97	72	107	38	36 %
Pbrl. kapittel 3. Rett til medvirkning og informasjon	27	53	50	9	18 %
Pbrl. kapittel 4. Samtykke og rett til å nekte helsehjelp	1		2	1	50 %
Pbrl. kapittel 5. Rett innsyn/retting/sletting i journal	78	96	75	17	23 %
Smittevernloven § 6-1 Rett til nødv. smittevernhjelp			1	0	0 %
Tannhelsestjenesteloven § 2-1. Rett til nødvendig tannhelsehjelp	1	1	3	0	0 %
Forskrift om egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester	142	203	166	41	25 %
Forskrift om tvang i rusinstitusjoner	1	1	2	1	50 %
Andre lovparagrafer som gir rettigheter på helse- og omsorgsområdet	37	46	36	15	42 %
Sum vurderingsgrunnlag	1 839	1 756	1 861	707	38 %

Kilde: Helsetilsynet

Tabell 2-2 viser at klager på karakterer utgjør om lag 99 prosent av klagenes knyttet til videregående skoler. Vi vil karakterisere antallet andre klager som lavt.

Tabell 2-2: Opplæringsloven - Vurderinger i klagesaker knyttet til videregående skoler 2021 fordelt på lovbestemmelser og utfall av behandlingen.

	Sum	Medhold/ Delvis medhold	Andel medhold
Videregående opplæring for voksne, § 4A-3	20	7	35 %
Rett til ett/to ekstra år i vgo, § 3-1 femte ledd	13	4	31 %
Spesialundervisning, § 5-1	4	1	25 %
Inntak, § 3-1 sjette ledd	1	0	0 %
Sentralt gitt skriftlig eksamen	3302	307	9 %
Standpunkt (fag og orden og oppførsel) for utenlandsskolene	4	0	0 %
Sum	3344	319	10 %
Sum utenom karakterer	38	12	32 %

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Tabell 2-3 viser at i grunnskolen er det færre klager på karakterer enn i videregående, men langt flere andre klager, herunder vedtak om skoleskyss og -plassering. Selv om man holder klager på karakterer utenfor, er det «bare» 15 prosent av klagenes som får helt eller delvis medhold.

Tabell 2-3: *Opplæringsloven - Vurderinger i klagesaker knyttet til grunnskoler 2021 fordelt på lovbestemmelser og utfall av behandlingen.*

	Sum	Medhold /Delvis medhold	Andel medhold
Skyss, § 7-1	240	42	18 %
Spesialundervisning, § 5-1	94	32	34 %
Skoleplassering, § 8-1	284	28	10 %
Spesialundervisning for voksne, § 4A-2	11	3	27 %
Permisjon fra opplæringen, § 2-11	25	2	8 %
Utsatt skolestart, § 2-1 tredje ledd	2	1	50 %
Bortvisning, § 2-10	13	0	0 %
Ekstra år i grunnskolen, § 2-1 fjerde ledd	6	0	0 %
Fremskutt skolestart, § 2-1 tredje ledd	3	0	0 %
Fysisk skolemiljø, § 9a-2	3	0	0 %
Grunnskoleopplæring for voksne, § 4A-1	11	0	0 %
Særskilt språkopplæring, § 2-8	7	0	0 %
Standpunkt i fag	756	38	5 %
Standpunkt i orden og oppførsel	21	3	14 %
Sentralt gitt skriftlig eksamen	1	1	100 %
Sum	1477	150	10 %
Sum, utenom karakterer	699	108	15 %

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Tabell 2-4 viser at klager i henhold til barnehageloven i hovedsak gjelder tilskudd til private barnehager. Det er svært få klager fra foreldrene på tilbudet i barnehagene og tilbud om plass for barnet.

Tabell 2-4: *Barnehageloven - Vurderinger i klagesaker 2021 fordelt på lovbestemmelser og utfall av behandlingen.*

	Sum	Medhold/ Delvis medhold	Andel medhold
Barnehageloven § 10 Barnehagemyndighetens ansvar	2	0	0 %
Barnehageloven § 16 Rett til plass	7	2	29 %
Barnehageloven § 19 Kommunalt tilskudd til private barnehager	154	34	22 %
Forskrift om foreldrebetaling § 5	4	1	25 %
Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 4	4	0	0 %
Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager	48	15	31 %
Sum	219	52	24 %

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Et viktig område som generer mange klagesaker er saker knyttet til plan- og bygningsloven. Statistikken viser at det totalt sett ble behandlet 5 252 saker i sakfeltet plan- og bygningsrett i 2021.

SYSAM (systematisk sammenligning)¹⁰ gir oversikt over alle plan- og byggesaker hos statsforvalteren. Kun deler av løsningen er offentlig tilgjengelig. Embetene har kun plikt til å rapportere klage på byggesak, klage på reguleringsplan og ekspropriasjonssaker. For andre saker vil man måtte be om statistikken og tallene gir ikke nødvendigvis et korrekt bilde da embetene selv kan velge å legge denne ut.

¹⁰ <https://sysam.fylkesmannen.no>

Det foreligger ikke opplysninger i SYSAM om sakene som ikke gis medhold. Vi antar at disse sakene inkluderer vedtak som opprettholder kommunens opprinnelige vedtak og saker som sendes tilbake til kommunen for ny behandling.

Tabell 2-5 viser sammensetningene av klagen fordelt på hvilke bestemmelser de gjelder. Det er klager på byggesak («byggetillatelser») som dominerer.

Tabell 2-5 Antall behandlede saker 2021 per sakstype, plan og bygningsrett

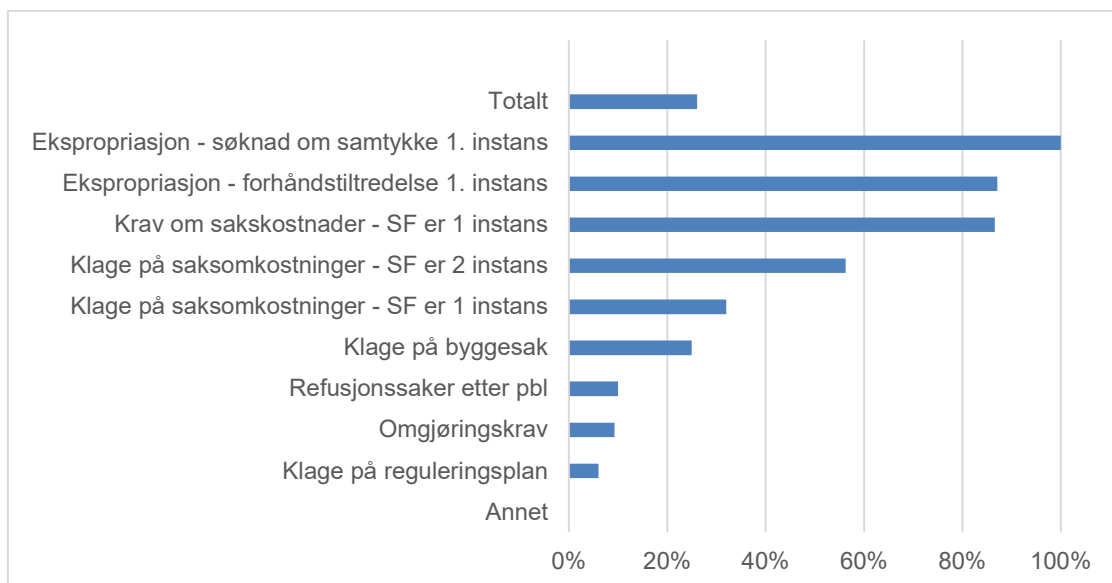
	Behandlet i 2021
Klage på avvisning	0
Refusjonssaker etter pbl	10
Ekspropriasjon - søknad om samtykke 1. instans	17
Klage på ekspropriasjon (2 instans)	20
Klage på saksomkostninger - FM er 1 instans	25
Ekspropriasjon - forhåndstiltredelse 1. instans	31
Klage på saksomkostninger - FM er 2 instans	32
Omgjøringskrav	216
Krav om sakskostnader - FM er 1 instans	253
Klage på reguleringsplan	548
Klage på byggesak	3 733
Annet	167
Totalt	4 885

Kilde: Synsam

Figur 2-1 viser prosent medhold og ikke medhold per sakstype i plan og bygningsrett i 2021. Vi ser at det er stort sprik i andelen som gis medhold. I enkelte av kategoriene er det svært få klager, slik at det kan være tilfeldige utslag i andelene.

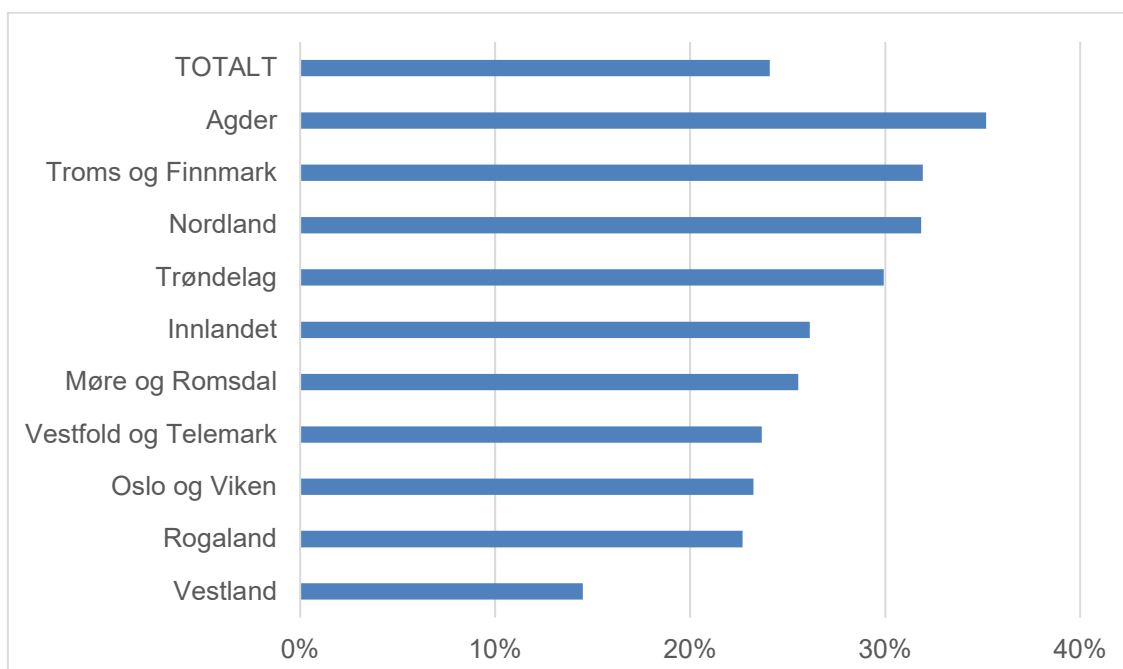
Klager på ekspropriasjon (2. instans) har ingen medhold, mens reguleringsplan, omgjøringskrav og refusjonssaker etter pbl. har medhold i under 10 prosent av sakene. Klage på byggesak ligger på gjennomsnittet med 25 prosent medhold. Klage på saksomkostninger hvor statsforvalter er første og andre klageinstans har medhold i hhv. 32 og 56 prosent av sakene. Krav om sakskostnader og ekspropriasjon – forhåndstiltredelse har medhold i 87 prosent av sakene. Ekspropriasjon – søknad om samtykke har medhold i alle sakene. Det er ikke behandles klage på avvisning i 2021.

Figur 2-1 Prosent medhold og ikke medhold per sakstype, plan og bygningsrett, 2021



Figur 2-2 viser prosent saker som er gitt medhold og ikke medhold for hvert av statsforvalterembetene i 2021.¹¹ Totalt gis det medhold i rundt 25 prosent av sakene. Det er forholdsvis stort sprik mellom statsforvalterne (når man teller alle typer saker samlet). Statsforvalteren i Vestland og Agder skiller seg noe ut på hver sin enda av skalaen, med henholdsvis 15 og 35 prosent medhold. For de andre embetene ligger medholds-prosenten mellom 23-32 prosent.

Figur 2-2 Statsforvalternes behandling av klager på pbl-vedtak. Andel medhold fordelt på embeter. 2021.

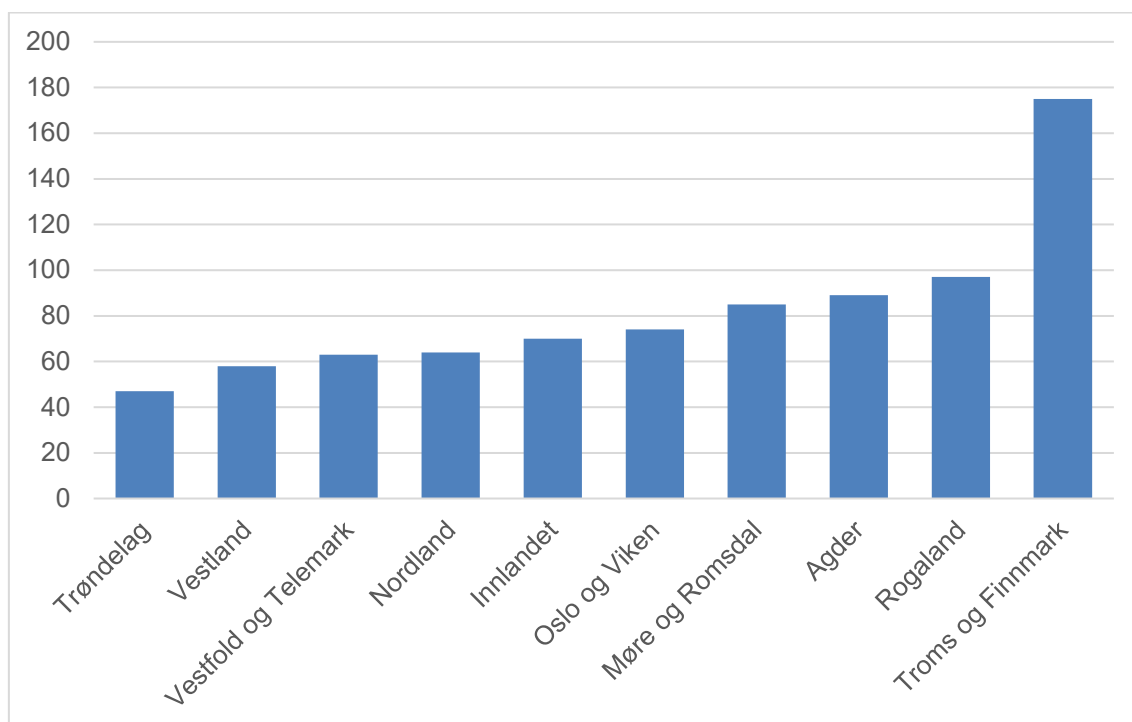


¹¹ Ikke medhold er summen av behandlede saker fratrukket saker som er gitt medhold.

Dette kan tyde på ulik klagebehandlingspraksis, men kan også skyldes andre forhold, for eksempel knyttet til den kommunale behandlingen eller forskjeller mellom sakene på tvers av fylkene.

Figur 2-5 viser gjennomsnittlig behandlingstid for klage på byggesak. Det er forholdsvis stor spredning på saksbehandlingstiden på tvers av statsforvalterne generelt, fra rundt 45 dager hos Statsforvalteren i Trøndelag til rett under 100 dager hos Statsforvalteren i Rogaland. Statsforvalteren i Troms og Finnmark skiller seg vesentlig ut med en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på rundt 170 dager.

Figur 2-3 Gjennomsnittlig behandlingstid i antall dager for klage på byggesaker for ulike statsforvaltere. 2021



På tross av at dagens 'hovedordning' er at kommunene selv skal være klageinstans på egne enkeltvedtak, viser vårt materiale at statsforvalterne behandler et stort antall saker. Årsaken til dette er at departementene er gitt myndighet som klageinstans i sektorlovgivning/lovverket på saksområder som genererer stort saksomfang, og denne myndigheten er delegert til statsforvalter. Vi kjenner ikke til omfanget av kommunenes egen klagebehandling.

2.2 Lovlighetskontroll

I kommunelovens § 27-1 heter det at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig.¹² Dagens ordning med lovlighetskontroll i kommuneloven gir et vern for mindretallet i kommunestyret i den forstand at et mindretall kan få prøvd lovligheten av kommunens

¹² Se forskrift om delegering av myndighet etter kommuneloven, inndelingslova og forvaltningsloven 30. august 2019 nr. 1096 IX

vedtak. Organet som fattet, vedtaket får mulighet til å vurdere det på nytt før det sendes videre.

I § 27-1 andre ledd heter det at «Hvis særlige grunner tilsier det, kan departementet på eget initiativ kontrollere om et vedtak er lovlig». Ordningen gir dermed staten mulighet for å kontrollere lovligheten av kommunale vedtak på eget initiativ.

Reglene om lovlighetskontroll gir dermed både kommunen mulighet til å avklare intern uenighet uten å gå til domstolen, og mulighet for statlig kontroll med kommunen.

Selv om det står «departementet» i loven, er for de aller fleste typer vedtak kompetansen delegert til statsforvalteren.

Utgangspunktet i § 27-2 første ledd bokstav a er at alle endelige vedtak fattet av et folkevalgt organ eller kommunens administrasjon kan gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll. Lovlighetskontroll har med andre ord et videre virkeområde enn klagereglene etter forvaltningsloven, som for eksempel på kommunale forskrifter og andre vedtak som ikke er enkeltvedtak.

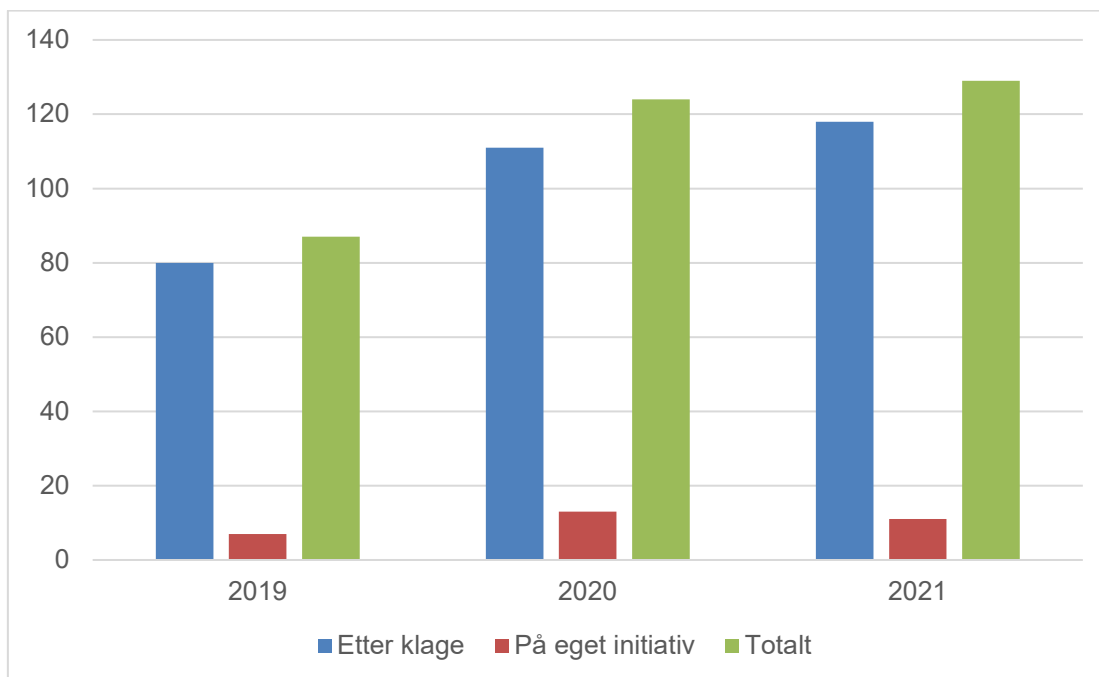
Kommunelovutvalget i (NOU 2016:4) fikk i oppdrag å gjennomgå kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret. Utvalget skulle blant annet vurdere ordningene med statlig overprøving av kommunale vedtak. Utvalget anbefalte at modellen med lovlighetskontroll skulle bli videreført med nytt vilkår om at det skulle foreligge særlige grunner for at departementet på eget tiltak skulle ta opp et vedtak til lovlighetskontroll (NOU 2016:4:33).

Ved lovlighetskontroll etter kommuneloven kapittel 7 er det, som benevnelsen til sier, kun lovligheten av et vedtak som kan prøves. Kommunens frie skjønn kan ikke overprøves. Som det fremgår over av punkt 2.1 er det likevel mange skjønnspregede vurderinger som regnes som rettsanvendelse. Kommunen og statsforvalteren kan ha ulikt syn på om et vedtak er lovlig, og da kan også lovlighetskontroll innebære en inngripen i det kommunale selvstyre selv om det kun utføres en lovlighetskontroll. Kommunen kan angripe et vedtak om lovlighetskontroll gjennom søksmål mot staten, jf. tvl. § 1-4 a. Et slik steg vil imidlertid trolig sitte langt inne for kommunene og bestemmelsen må derfor sees på som en ren sikkerhetsventil for saker som fremstår som særlig viktig for kommunen.

Omfang og utfall

Figur 2-6 viser antall lovlighetskontroller i årene 2019-21 fordelt på om sakene ble initiert gjennom klage eller av statsforvalter selv. Totalt antall lovlighetskontroller steg fra 87 i 2019 til 129 i 2021. Det var i hovedsak antall klager (fra 80 til 118) som forklarer veksten i totaltallet. Tallene viser at en klar overvekt (85 prosent) av lovlighetskontrollene i perioden er initiert gjennom klage fra kommunale representanter.

Figur 2-4: Antall lovlighetskontroller etter klage og etter initiativ av statsforvalteren. 2019-21

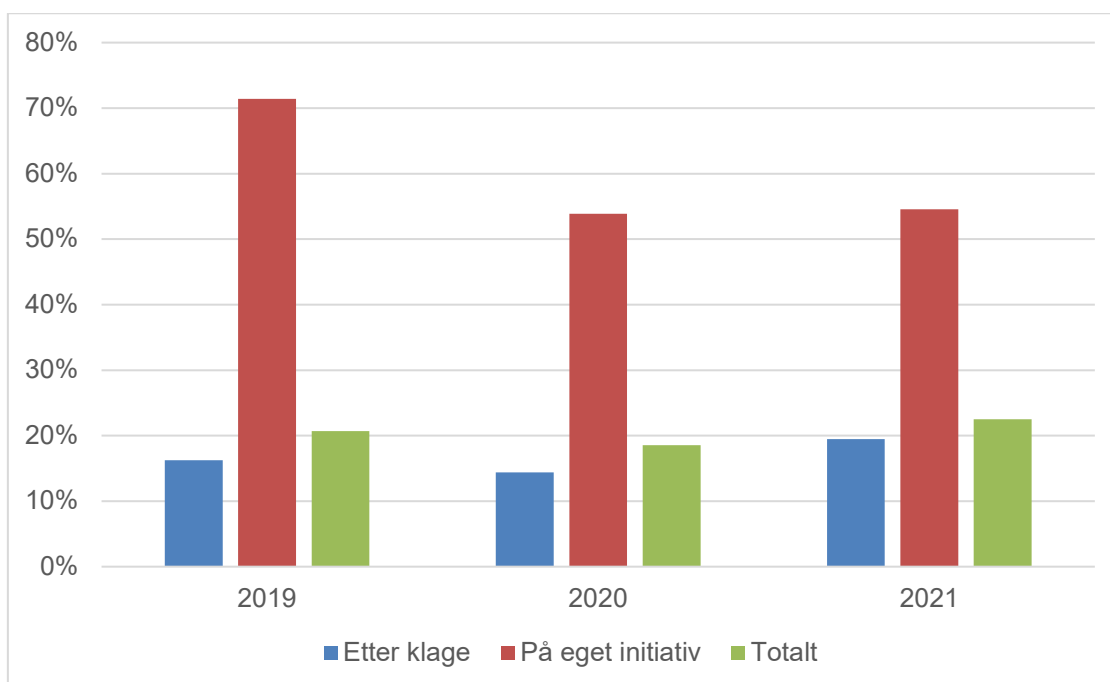


Kilde: <https://styringsportalen.statsforvalteren.no/Arkiv>

I sum over de tre årene, ble 17 prosent av de innklagede sakene erklært ulovlige, mens tilsvarende gjaldt 58 prosent av sakene der kontrollen ble initiert av statsforvalteren.

Figur 2-7 viser utviklingen i andelen av kontrollene som konkluderte med at vedtaket var ulovlig. Det er ganske stabilt nivå på andelen «ulovlige» vedtak (varierer mellom 9 og 22 prosent). Det er en fallende tendens i andelen ulovlige vedtak i egeninitierte kontrollene. I sum ble det funnet ulovlige vedtak i 58 prosent av de egeninitierte kontrollene.

Figur 2-5: Andel lovlighetskontroller med konklusjon «ulovlig». 2019-21



Kilde: Statsforvalteren.no

3 Tilsvarende ordninger i Sverige og Danmark

3.1 Sverige

I Sverige sier forvaltningsloven at vedtak kan prøves for en forvaltningsdomstol. Kommuneloven har bestemmelser om at vedtak på visse områder kan innklages til en kommunal myndighet. I disse tilfellene gjelder ikke den generelle adgangen til prøving for en forvaltningsdomstol. Men det er også vanlig at særlover på områder hvor kommunene fatter vedtak spesifiserer at forvaltningsdomstoler skal behandle klager.

Det er to typer klager:

- Forvaltningsklager/förvaltningsbesvär: Innbyggeren kan få overprøvd beslutninger truffet i egen sak. Disse kan påklages til en forvaltningsdomstol.
- Kommunalbesvär: Klage på kommunale beslutninger som skal påklages etter egne regler. Omtales som en «allmenn medborgerkontroll av kommunen»¹³. En rekke kommunale områder kan imidlertid også påklages etter reglene for forvaltningsklager. Særlovgivning på de ulike områdene angir hvilke beslutninger som kan påklages og etter hvilken ordning.

Kommunalbesvär kan altså forstås som en allmenn mulighet for kontroll, mens förvaltningsbesvär er en mulighet for den enkelte til å ivareta sin egen rett. Den som beslutningen angår, har rett til å klage.

Forvaltningsdomstolene behandler både klager over kommunale beslutninger og klager over statlige beslutninger og både forvaltningsbesvär og kommunalbesvär. De største saksområdene i forvaltningsdomstolene er skatt, sosialforsikring, sosiale tjenester, barnevern, psykisk helsevern, rusbehandling, migrasjon og offentlige anskaffelser.

Det er tre nivåer på forvaltningsdomstolene:

- Förvaltningsrätt, bestående av én jurist og to særskilt utnevnte medlemmer. Medlemmene skal sikre fagkunnskap. Det finnes 12 forvaltningsrätter i Sverige.
- Kammarrätt, som regel bestående av to eller tre juridiske dommere og to særskilt utnevnte medlemmer. Det finnes fire kammarrätter i Sverige med totalt rundt 550 ansatte. Kammarrätten behandler saker som er anket fra forvaltningsretten. Rundt 20 prosent av sakene fra forvaltningsretten ankes. Kammarrätten må først vurdere om saken kan prøves på dette nivået.
- Högsta förvaltningsdomstolen, bestående av fem medlemmer (justitieråd). Denne domstolen ligger i Stockholm og har ca 80 ansatte. Högsta förvaltningsdomstolen behandler saker som er anket fra kammarretten. Også denne domstolen vurderer først om saken kan prøves på dette nivået. Bare en svært liten andel får prøvd saken sin i øverste domstolen (www.domstolen.se)

Det er også enkelte særdomstoler.

3.1.1 Klagebehandling

Sammensetningen av retten varierer med sakstype ved förvaltningsbesvär. Det er mulig å sette retten med én juridisk dommer alene. I praksis er det ofte at retten settes med

¹³ Sletnes (2013) s. 681

bare én dommer. Ved forvaltningsretten arbeider også forvaltningsnotarier som i enklere saker kan dømme.

Prøvingskompetanse ved forvaltningsbesvær

Ved forvaltningsbesvær har domstolen som hovedregel full prøvingsrett.

Forvaltningsdomstolen kan gjøre positive endringer i det vedtaket som er påklaget eller erstatte dette med et nytt vedtak.

Saksbehandling og saksbehandlingstid

Saksbehandlingen er i hovedsak skriftlig ved forvaltningsbesvær, på alle tre domstolsnivåer. Det er mulig å holde muntlige forhandlinger dersom det er behov for det, eller om en av partene krever det.

I forvaltningsretten skal både den som klager og motparten legge frem opplysninger som er nødvendige for å treffe en beslutning. Forvaltningsretten kan også på eget initiativ innhente opplysninger.

Når saken er forberedt, presenteres saken (fakta, saksforberedelser og rettsgrunnlag) for retten av en jurist som ikke selv er medlem av retten. Retten drøfter saken og det avses dom. Medlemmene stemmer dersom de ikke er enige.

Klager knyttet til kommunenes sosialtjeneste utgjør den største gruppen kommunale klager til forvaltningsretten. I 2020 mottok forvaltningsretten rundt 33 500 saker knyttet til sosialtjenesteområdet, mens det i 2021 var rundt 27 000.

Målet er at 75 prosent av sakene i forvaltningsretten skal behandles i løpet av seks måneder. Saksbehandlingstiden var i 2020 noe høyere enn måltallet – ca åtte måneder.

3.1.2 Lovlighetskontroll

Muligheten til å reise et kommunalbesvær er begrenset til de tilfellene der forvaltningsbesvær er utelukket. Det er altså et mindretall kommunale beslutninger som kan påklages gjennom kommunalbesvær. I saker som angår kommunens sosiale tjenester (socialtjenstelagen) er det for eksempel adgang til å klage ved forvaltningsbesvær, og ikke ved kommunalbesvær.

Ved kommunalbesvær er det kun lovligheten som kan prøves. Begrunnelsen er at man ikke skal kunne endre beslutninger som er truffet av folkevalgte organer. Det at domstolen i slike saker har begrenset kompetanse, anses som et uttrykk for et sterkt kommunalt selvstyre.

Ved kommunalbesvær må forvaltningsretten bestå av dommer med juridisk utdanning og to særskilt oppnevnte nemndmedlemmer. Formålet med de særskilte medlemmene er å sikre sakskunnskap. Kommunalbesvær behandles altså ikke administrativt.

Ved kommunalbesvær kan ikke klageren supplere med informasjon for å opplyse saken. Systemet fordrer at den som klager bør ha viss juridisk kompetanse for å nå frem med en slik klage (Jf. Sletnes, 2013).

3.2 Danmark

3.2.1 Klagebehandling

Det er ikke lovfestet en allmenn adgang til å få vurdert en sak på nytt etter klage i Danmark. Klageadgangen er eventuelt lovfestet i loven som regulerer det aktuelle feltet. Det er også særlovgivningen som angir hvilken instans som er klageinstans for ulike typer vedtak. Ansvar for klagebehandling er fordelt på Ankestyrelsen og ulike særskilte klagenemnder, f.eks. Miljø- og fødevareklagenævnet. Ellers vil det nærmest overordnede forvaltningsorgan være klageinstans, med adgang til videre klage helt opp til departementet. Når det er klageadgang, kan klageinstansen som hovedregel overprøve både lovligheten og forvaltningsskjønnet.

Ankestyrelsen

Ankestyrelsen er «en uavhengig myndighet» under Social- og Ældreministeriet.^{4 5} Ankestyrelsen behandler klager på vedtak på flere tjenesteområder, herunder både arbeidsliv, inntektssikring, barnevern, yrkesskader og utdanningsstøtte. Videre behandler de klager om diskriminering på grunnlag av kjønn, alder, etnisitet og funksjonsevne.

Sakene kan være knyttet til handlinger i både kommunal, statlig og privat sektor og både kommunale og statlige vedtak. Etter 2013 har Ankestyrelsen fått flere ansvarsområder.

Ankestyrelsens beslutninger fattes av direktøren eller av «beskikkede medlemmer». Sosialministeren «besikker» 90 medlemmer for 4 år av gangen. Medlemmene oppnevnes etter forslag fra arbeidslivsorganisasjoner, KL (KS' søsterorganisasjon) og Danske Handicaporganisationer. Ankestyrelsen omfatter totalt rundt 550 årsverk.

Ankestyrelsen koordinerer også praksis på de områdene de har ansvar for. Dette gjøres ved blant annet ved å utarbeide prinsippavgjørelser eller praksisnotater og ved veiledning og kursing. Praksiskoordineringen skal bidra til likebehandling og rettsikkerhet for innbyggerne.

Ankestyrelsen er øverste administrative klageinstans. Etter avgjørelsen fra Ankestyrelsen, kan innbyggeren/parten ta klagen videre til ombudsmannen eller domstolen.

Prøvingskompetanse

Ankestyrelsen er rettslig uavhengig og ikke bundet av instruksjoner fra sentrale myndigheter. Instansen kan kun vurdere vedtakets lovlighet, ikke skjønnsutøvelse. Denne begrensningen i prøvingskompetanse har vært et bevisst grep, fordi man har ønsket å «fremme det kommunalpolitiske og kommunaløkonomiske ansvar på områder der lovgivningen gir kommunene skjønnsmessig kompetanse» (Sletnes, (2013 s. 635).

Styrelsen beskriver sin stilling blant annet på følgende måte:

(Styrelsen) er ikke bundet af instruktioner fra social- og ældreministeren i vores afgørelser. Ministeriet kan kun føre et generelt tilsyn med medarbejdernes sagsbehandling og adfærd.

Saksbehandlingsregler og saksbehandlingstid

Saksbehandlingen er skriftlig, og klageorganet har ansvar for at alle nødvendige opplysninger foreligger. Denne prosessformen skal sikre innbyggerne adgang til en rask og lite kostbar overprøving av saken. Ankestyrelsen kan også innhente ytterligere opplysninger eller innbyggeren kan selv sende inn opplysninger på eget initiativ.

I loven er det regulert hvilke saksfelt som skal behandles av henholdsvis direktøren og medlemmene. Direktøren behandler blant annet klager på vedtak i kommunestyret, gitt at Ankestyrelsen har ansvar for klagebehandling på det aktuelle saksfeltet. Videre behandler direktøren også klager på barnevernsfeltet og enkelte andre familierettslige felt. I klager på andre administrative vedtak i kommunene, er det medlemmer og en ansatt i styrelsen som sammen behandler klagen. I saker som har prinsipiell betydning, er det to medlemmer og to ansatte (ankechefer) i styrelsen som behandler anken.

Det er i hovedsak tre mulige utfall av Ankestyrelsens klagebehandling: Stadfesting av vedtaket, endring av vedtaket eller tilbakevisning til klagemyndighet.

Ankestyrelsen behandler om lag 50 000 saker i året (www.ast.dk). Nær halvparten av sakene i 2021 var på arbeids- og sosialområdet. Sakene behandles etter et kø-prinsipp, det vil si at de eldste sakene behandles først. Enkelte saker kan imidlertid hastebehandles. Saksbehandlingstiden varierer mellom de ulike saksområdene. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for sakene på arbeids- og sosialområdet var i 2021 på ca 14 uker og på ca 18 uker for alle saker (Ankestyrelsens årsrapport 2020).

Ombudsmanden

Ombudsmanden kan prøve alle slags kommunale avgjørelser (enkeltvedtak). Samtidig kan denne instansen ikke behandle klager over forhold som kan påklages til annen forvaltningsmyndighet, før denne har truffet sin avgjørelse. Ombudsmanden tar utgangspunkt i både gjeldende lover og i god forvaltningsskikk. Innbyggere som ikke selv er part i en sak har også adgang til å klage til Ombudsmanden. Prøvingskompetansen er i all hovedsak en legalitetskontroll. Ved behandling av saker som angår kommunale oppgaver, skal Ombudsmanden ta hensyn til «de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker» (Sletnes 2013, s. 649).

3.2.2 Lovlighetskontroll

Danske kommuner er undergitt statlig tilsyn, etter den danske grunnloven. Tilsynet med kommunene ivaretas av Statsforvaltningen. Indenrigsministeriet er klagemyndighet på området. I tillegg til kommunaltilsynet, har de ulike fagdepartementene sektortilsyn med kommunene. Statsforvaltningen er én landsdekkende instans.

Statsforvaltningen er ikke avhengig av en klage for å sette i gang en tilsynssak. I praksis settes likevel en del saker i gang på bakgrunn av klager og henvendelser fra for eksempel medlemmer av kommunestyret eller innbyggere. Kommunestyret kan også be statsforvaltningen om uttalelse i konkrete tvilsspørsmål. Statsforvaltningen vurderer på selvstendig grunnlag om det er grunnlag for å etablere en tilsynssak. Hvis henvendelsen kommer fra en innbygger, er Statsforvaltningen pliktig til å realitetsbehandle saken, med mindre denne er bagatellmessig eller udokumentert.

Statsforvaltningens kompetanse omfatter all virksomhet i kommunen som utøves av kommunestyret eller på kommunestyrets vegne. Selve tilsynet retter seg mot kommunestyret eller utvalgene. I utgangspunktet omfatter tilsynet all kommunal virksomhet, både konkrete beslutninger og generelle beslutninger, retningslinjer eller praksis. Avgjørelser i enkeltsaker som behandles av en egen klage- eller tilsynsmyndighet, kan ikke påklages til forvaltningen.

Prøvingskompetanse

Tilsynet er et lovlighetstilsyn, og statsforvalteren kan altså bare prøve lovligheten av kommunale disposisjoner eller unnløtelser. Utgangspunktet for vurderingen er gjeldende rett.

Det er to forhold som begrenser statsforvaltningens prøvingskompetanse:

- Statsforvaltningen er underlagt krav om tilbakeholdenhet dersom det kreves spesiell fagkompetanse for å treffe en beslutning. Statsforvaltningen kan i slike saker anmode relevante sektormyndigheter om veiledning og bistand.
- Statsforvaltningen kan bare oppheve en beslutning eller ilegge tvangsbøter dersom «ulovligheten er tilstrekkelig klar» (Sletnes 2013, s. 643). Dette prinsippet medfører at Statsforvaltningen skal være særlig tilbakeholdne i overprøvingen når rettsanvendelsen beror på skjønn.

Statsforvaltningens tilsyn kan resultere i en veiledende uttalelse eller avgjørelser (herunder sanksjoner). De alle fleste sakene avsluttes med en veiledende uttalelse.

Indenrigsministeriet

Indenrigsministeriet er klagemyndighet for statsforvaltningens avgjørelser. De organer som avgjørelsen retter seg mot, i dette tilfellet kommunestyret eller medlemmer av dette, har klagerett. Indenrigsministeriet kan prøve både lovlighet og hensiktsmessighet i avgjørelsene som er truffet, samt rimeligheten. Indenrigsministeriet har også overtilsynsmyndighet overfor Statsforvaltningen, hvilket betyr at de på eget initiativ kan behandle Statsforvaltningens avgjørelser i saker av prinsipiell betydning eller alvorlig karakter.

3.3 Finland

Rettsstilstanden i Finland ligner mye på den i Sverige, på dette feltet. Det er vanligvis adgang til å prøve vedtak for forvaltningsdomstoler. Men på en del felt er det etablert særlig klageinstanser som gir en raskere og mindre ressurskrevende behandling av klager. Klager kan imidlertid i tillegg prøves i forfatningsdomstoler.

Som i Sverige, finnes to hovedtyper av klager: Kommunalbesvær og förvaltningsbesvär. Forvaltningsdomstolen i Finland kan normalt bare prøve lovligheten av en beslutning, uavhengig av hvilken klagetype det dreier seg om (Sletnes 2013, s. 653.).

3.4 Oppsummering

Klager på enkeltvedtak

Det er store forskjeller mellom landenes innretning av klagebehandlingen på kommunale enkeltvedtak.

I Danmark er det ikke en generell klagerett på enkeltvedtak. En eventuell klagerett er angitt i de ulike lover. Ankestyrelsen og nemder under denne behandler klager på mange felt. Styrelsen er underlagt et departement, men kan ikke instrueres i enkeltsaker. På mange felt er det nemnder som behandler klagen. Medlemmene i nemndene er oppnevnt etter forslag fra kommunenes organisasjon (KL) og andre interesseorganisasjoner.

I Sverige og Finland er det rett til å klage på alle enkeltvedtak, men ikke nødvendigvis alle sider ved saken. Sakene kan innklages til en forvaltningsdomstol. I Finland er det på en del områder nemnder som er første klageinstans.

Lovlighetskontroll

I Sverige og Finland er det forvaltningsdomstolene som utfører lovlighetskontroll.

I Danmark er det statlige tilsyn som utfører lovlighetskontroller av kommunale vedtak.

4 Krav til ordningene

4.1 Innledning

Når man skal vurdere kvaliteten på og alternativer til dagens ordninger for behandling av klager over kommunale vedtak og lovlighetskontroll, må man gjøre seg opp en mening om hva som kjennetegner gode ordninger eller hvilke hensyn ordningene skal ivareta.

Hensynene er til dels motstridende, og da må det gjøres en avveining av hvilke hensyn som veier tyngst. Eksempelvis kan behovet for en rask avklaring i noen tilfelle tilsi at vi firer på kravene til prosessen.

Nedenfor beskriver vi hensynene vi mener behandlingen av kommunale klager og lovlighetskontroll må ivareta. Hensynene er etter vårt syn langt på vei de samme for klager og lovlighetskontroll selv om vektingen kan være forskjellig. Eksempelvis vil normalt hensynet til en kostnadseffektiv prosess veie tyngre i klagesaker enn ved lovlighetskontroll ettersom klagesakene er mye flere i antall enn lovlighetskontrollene.

4.2 Ordninger som fremmer materielt riktige og «gode» vedtak

Et sentralt utgangspunkt er at vi ønsker ordninger som i størst mulig grad sikrer materielt riktige vedtak. Med riktig vedtak mener vi først og fremst vedtak som bygger på riktig juss og riktig faktum. At vedtak er materielt riktig må anses som en minstestandard. Det er ingen garanti for et godt resultat.

En naturlig ambisjon for forvaltningen er dermed at vedtakene også skal innebære likebehandling, være formålstjenlige og balanserte. At vedtak oppfyller slike krav, er ikke en nødvendig forutsetning at vedtaket er gyldig, men kan være en forutsetning for at vedtaket oppfattes som godt eller rettfærdig og rimelig. For enkelhet skyld har vi valgt å bruke begrepet «gode» vedtak. Det gjør vi vel vitende om at det helt opplagt vil være delte meninger om hva som er et godt vedtak.¹⁴

At vedtak oppfattes som gode må være en målsetning i seg selv. Gode vedtak er viktig for å ivareta den private parts interesser, for å realisere vedtatte politikk og for å fremme tilliten mellom forvaltningen og innbyggerne.

En klageordning bør derfor gi forvaltningen mulighet til å rette opp eventuelle rettslige og faktiske feil, samt en mulighet til å vurdere de argumenter klageren har for at skjønnet burde vært utøvd på en annen måte. Hensynet til partens interesser og hensynet til «gode» vedtak kan dermed være et argument for at klageinstansen skal kunne prøve forvaltningsskjønnet og ikke bare om vedtaket er materielt riktig.

Lovlighetskontroll er derimot ikke initiert av en privat part, og anvendes i stor utstrekning på vedtak av politisk karakter. Følgelig er det også naturlig at avveiningen av hensynet til vedtakets «godhet» blir en annen enn for forvaltningsklager. Hva som er et «godt» vedtak vil i større grad være et spørsmål om ønsket politikk og hensynet til det kommunale selvstyre bør da veie vesentlig tyngre.

¹⁴ Se f.eks. Echhoff og Smiths drøftelse av begrepet «rettssikkerhet» og «god forvaltning» i Eckhoff (2018) s. 60-61

En forutsetning for å bidra til å sikre materielt riktige og gode vedtak, er at de som deltar i klagebehandlingen eller lovlighetskontrollen har tilstrekkelig kompetanse og erfaring. Kompetanse må være relevant og står i forhold til de spørsmål organet skal ta stilling til. I mange saker vil det være et behov for både juridisk kompetanse og annen fagkunnskap. Det vil også være en fordel om klageorganet eller kontrollorganet har et visst volum av saker for å bygge opp nødvendig erfaringsgrunnlag.

Videre må det være satt av tilstrekkelig ressurser til å gjøre en forsvarlig utredning og behandling i den enkelte sak.

4.3 Ordninger som ivaretar grunnleggende krav til saksbehandlingen

Vi stiller ikke bare krav til vedtakets innhold, men også til hvordan vedtaket blir til. For eksempel stiller vi krav til at klagevedtaket er fattet av uhildede personer, til at parten får innsyn i forvaltningens beslutningsgrunnlag og til at parten får uttale seg i forkant av et vedtak. Vi stiller også krav til at taushetsplikt og personvern ivaretas. Regler som skal ivareta slike krav i forbindelse med klagesaker finner vi i dag i forvaltningsloven og til dels i kommuneloven, samt som ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper.¹⁵

For lovlighetskontroll etter kommuneloven kapittel 27 er saksbehandlingsreglene vesentlig mindre utviklet. Selv om man ved lovlighetskontroll normalt ikke har hensynet til en privat part å ivareta, må det likevel være en målsetning om gode prosesser.

En forsvarlig prosess er for det første egnet til å fremme materielt riktige og gode vedtak, for eksempel fordi misforståelser kan avklares før et vedtak fattes eller fordi motargumenter blir presentert i forkant av vedtaket. For det andre er en forsvarlig prosess et uttrykk for respekt for den som berøres av vedtaket eller «menneskets verdighet» som Echhoff og Smith uttrykker det.¹⁶

Regler som er ment å ivareta en god prosess, er ikke alene nok. Klageordninger må også være innrettet på en måte som i praksis bidrar til å sikre en god prosess. Eksempelvis vil kommunestyret i praksis være lite egnet som klageorgan for mange typer enkeltvedtak fordi behandlingen i kommunestyret er innrettet på å fatte politiske beslutninger. I saker med personsensitive opplysninger vil kommunestyret som klageorgan være særlig dårlig egnet fordi kommunestyret har mange medlemmer.¹⁷

Det fremsettes ofte krav om at overprøvingen skal være «uavhengig». Hovedregelen i forvaltningsloven § første ledd 28 er imidlertid at klagebehandlingen skjer innenfor et forvaltningshierarki der klageinstansen er nærmeste overordnede forvaltningsorgan. Selv om overprøvingen normalt ikke utføres av et uavhengig forvaltningsorgan, er hovedregelen i forvaltningsloven at klagen behandles av et *annet* og overordnet organ. Vi stiller dermed normalt et krav om en prøving i to instanser.

Etter forvaltningsloven § 28 andre ledd er hovedregelen for klage over kommunale vedtak at klagen går til kommunestyret eller en særskilt oppnevnt klagenemnd. Bestemmelsen ivaretar en prøving i to instanser også for kommunale vedtak, men det

¹⁵ Se f.eks. forvaltningsloven §§ 6, 13, 16, 18 og 33 og kommuneloven §§ 11-5 og 11-10

¹⁶ Eckhoff (2018) s. 61

¹⁷ Minste antall i kommunestyret er mellom 11 og 43 medlemmer avhengig av innbyggerantall i kommunen, jf. kommuneloven § 5-5

har fra tid til annet blitt stilt spørsmål ved om intern behandling i kommunen sikrer en reell behandling i to instanser.¹⁸

Realiteten er at det største antallet klager over kommunale vedtak behandles av statsforvalterne med hjemmel i særlovgivningen. Ordningen sikrer en behandling av to ulike instanser, men innebærer også en terskel for prøvingen av «*det frie skjønn*», jf. fvl. § 34 andre ledd. Dagens ordning innebærer med andre ord en avveining av hensynet til den private part interesse i å få prøvet også skjønnet og hensynet til det kommunale selvstyret.

4.4 En proporsjonal saksbehandling som ivaretar hensynet til effektivitet og økonomi

Både hensynet til innbyggernes rettssikkerhet, til samfunnsøkonomi og til å gjennomføre politiske beslutninger og målsetninger, tilsier at klagesaker bør avgjøres raskt og effektivt.

Vi ønsker kort sagt å oppnå så mange riktige vedtak som mulig så raskt som mulig, men med minst mulig innsats. I dette ligger at vi også må ha en aksept for at en noen av vedtakene blir feil. Hvor stor feilmargin som er akseptabel, vil det være delte meninger om og det vil avhenge av type vedtak.

Mange klagesaker kan være enkle å ta stilling til. En innbygger kan ha fått avslag på beboerparkering fordi vedkommende skrev feil registreringsnummer i søknaden. Tilsvarende vil det være situasjoner der det står lite på spill for den private part. En parkeringsbot kan være ergerlig, men den har reelt små konsekvenser. I slike tilfeller må en summarisk og rask prosess være greit.

Man kan også tenke seg situasjoner der det er viktigere for den private part med en rask avklaring enn at vedtaket nødvendigvis er riktig. Har man for eksempel søkt brannvesenet om tillatelse til bruk av fyrverkeri på et arrangement, ønsker man svar før arrangementet er avholdt.

I den andre enden av skalaen finner vi vedtak som får stor betydning og der aksepten for feil avgjørelser er tilsvarende liten. Det kan være tvangsvedtak, vedtak som får stor samfunnsmessig eller økonomisk betydning eller vedtak som berører mange parter. I slike tilfeller er det god grunn til å sette inn større ressurser i klagebehandlingen for å redusere risikoen for feil.

I noen sakstyper vil lang saksbehandlingstid i seg selv være problematisk, eksempelvis dersom en foresatt søker om skoleskiss eller skolebytte for et barn som er utsatt for mobbing og mistrives på nærskolen. Da er rask saksbehandling viktig.

Klagesakenes ulike karakter gjør at ordninger for klage og kontroll bør ha en viss fleksibilitet som gjør det mulig å finne en behandlingsform som er proporsjonal.

Hensynet til rask og effektiv behandling gjør seg ikke i samme grad gjeldende ved lovlighetskontroll. Lovlighetskontroll forekommer sjeldnere og det kan dermed brukes større ressurser. Aksepten for at statsforvalteren uriktig setter kommunale vedtak til side er formodentlig lav og da det vil oppfattes som et demokratisk problem. På den annen side er lovlighetskontroll som et middel for å trenere vedtak et kjent konsept og statsforvalterens behandling bør derfor skje relativt raskt.

¹⁸ SOM-2015-20514. Se også note **Feil! Bokmerke er ikke definert.** om begrepet «organ» i kommuneloven og i forvaltningsloven.

4.5 Ordninger som ivaretar det kommunale selvstyret

Lokalt selvstyre er en viktig del av vårt demokratiske styresett. I Norge har vi grunnlovsfestet innbyggernes rett til styring gjennom lokale folkevalgte organer i Grunnloven § 49. Retten til lokalt selvstyre følger også av det Europeisk charter om lokalt selvstyre som ble ratifisert i 1989. I kommuneloven kommer det kommunale selvstyret særlig til uttrykk i §§ 2-1 og 2-2.

I § 2-1 andre ledd står det at hver kommune «er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar». I § 2-2 første ledd står det videre at «selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.» Hensynet til å ivareta det kommunale selvstyret, må dermed stå sentralt når man vurderer eksisterende og nye klageordninger, samt ordninger for lovlighetskontroll.

Med «kommunalt selvstyre» sikter ved med andre ord til *kommunens reelle mulighet til å ta selvstendige avgjørelser om lokale spørsmål* innenfor rammene av nasjonal lovgiving. Vi understreker imidlertid at begrepet «kommunalt selvstyre» kan forstås på flere måter, og i den grad vi gjengir synspunkter fra informanter, kan de legge noe annet i begrepet. Blant annet kan begrepet selvstyre også tolkes rent formelt: Hvem er tillagt beslutningsmyndighet?

Når man vurderer ordningene mot hensynet til kommunale selvstyre, er det derfor naturlig å skille mellom ordninger som utelukkende innebærer en legalitetskontroll og ordninger som innebærer overprøving av kommunalt skjønn.

I charteret om lokalt selvstyre artikkel § 8 står det:

«Normalt skal administrativ kontroll med lokale myndigheters virksomhet ha som eneste formål å sikre etterlevelse av loven og grunnlovsfestede prinsipper.»

Charteret er med andre ord ikke til hinder for legalitetskontroll.

Kommunene har ingen legitim interesse i å fatte eller opprettholde vedtak som er lovstridige. En ren legalitetskontroll er dermed i utgangspunktet ikke en begrensning i den reelle kommunale handlefriheten.

Selv om en legalitetskontroll i utgangspunktet ikke er et inngrep i det kommunale selvstyre, kan man likevel ikke utelukke at kontrollen rent faktisk er eller oppleves som et inngrep det kommunale selvstyre i enkelte sammenhenger. Man tenke seg at statsforvalteren i forbindelse med lovlighetskontroll etter kommuneloven kapittel 27 tolker loven feil og urettmessig opphever kommunale vedtak. Man kan også tenke seg at kontrollen utøves på en måte som hindrer en effektiv gjennomføring av lovlige kommunale vedtak, eksempelvis dersom departementet gir utsatt iverksettelse og saksbehandlingstiden er uforholdsmessig lang.

Det er imidlertid først og fremst i forbindelse med statlig prøving av de skjønnsmessige sidene av et kommunalt vedtak, at det er viktig å stille spørsmål ved om det kommunale selvstyre er godt nok ivaretatt.¹⁹ Det er viktig at kommunene har et reelt handlingsrom til å utforme politikk lokalt og til å gjøre økonomiske prioriteringer for egen kommune.

Hensynet til det kommunale selvstyre kan tilsi at statlige klageorganer i større grad kun bør ha anledning til legalitetskontroll og ikke overprøving kommunens skjønn. Som det fremgår over, vil det imidlertid stå i motstrid til den private parts interesse i en behandling også av skjønnet i to instanser. Hvilke hensyn som har veid tyngst har variert over tid og i de siste årene har det vært en viss politisk dreining mot å beskytte det kommunale

¹⁹ Se for eksempel Stokstads drøftelse av hvorvidt ordningen med statlig klageinstans er innenfor Charterets krav om lovlighetskontroll som «normalordning», Stokstad (2012) s. 255 flg.

selvstyret.²⁰ På den annen side er det grunn til å tro at antall hjemler i særlovgivingen som fastsetter statlig klageorgan for kommunale vedtak bare har økt uten at det har vært foretatt noe reell vurdering av hvilket inngrep dette utgjør samlet. Det er grunn til å stille spørsmål ved hva som er blitt «normalordningen» og om totaliteten av statlig overprøving utfordrer charterets artikkel 8.

Vi oppfatter at det er den enkelte kommunes eller fylkeskommunes beslutningsmyndighet som er relevant ved sikring av selvstyre og ikke kommunesektorens myndighet. Hvis man etablerer beslutningsorganer på tvers av kommuner eller fylkeskommuner med mandat til å overprøve beslutninger i individuelle kommuner eller fylkeskommuner, vil dette – i formell forstand - være like inngripende som etablering av statlige eller andre nasjonale organer. Hvis beslutningsorganenes sektortilhørighet kan antas å påvirke deres beslutninger – for eksempel deres tilbøyelighet til å overprøve beslutninger i individuelle kommuner eller fylkeskommuner – vil sektortilhørigheten likevel ha en reell betydning for beslutningsautonomien i kommunene/fylkeskommunene.

²⁰ Sammenling Ot.prp. nr.42 (1991-1992) s. 214 med prop. 64 L (2016-2017) s. 17

5 Hva er aktuelle alternativer til dagens ordninger?

På basis av tidligere utredninger, utlysningen fra KS, kravene som ordningene skal oppfylle samt litteraturen om ordningene i andre land, har vi skissert noen alternativer til dagens ordninger. Gjennom intervjuer har vi innhentet synspunkter på disse modellene. Synspunktene oppsummeres som en del av drøftingen i kapittel 6. Informantene vi har intervjuet har fått kun en stikkordspreget beskrivelse av alternativene til dagens ordninger. Vi presenterer alternativene her. I kapittel 6 drøfter vi alternativene mer i detalj, herunder ulike varianter.

Alternativer til dagens klagebehandling:

- Økt bruk av interne klageorgan i kommunen: Man kan etablere en nemnd eller annet klageorgan i kommunen. Nemnden kan bestå av politikere og jurister, men ikke ansatte som er involvert i førstegangsbehandling av sakene.
- Interkommunale klageorganer: Man etablere tilsvarende klageorganer på interkommunalt nivå, for eksempel i form av én nemnd per fylke. Antall nemnder på nasjonalt nivå kan tilpasses saksmengden, behovet for lokalkunnskap mv. på det aktuelle saksfeltet. Nemnden kan bestå av politikere og jurister og eventuelt også ansatte i forvaltningen av på tjenesteområdet i kommunene, men personer som har deltatt i førstegangsbehandlingen vi være inhabile i klagebehandlingen.
- Økt bruk av uavhengige nemnder: Man kan etablere nemnder tilsvarende det man finner i Danmark, det vil si nemnder som settes sammen av ressurspersoner på de aktuelle fagområdene. På samme måte som for interkommunale klageorganer, kan man se for seg et system av nemnder under et felles organ for hele landet. Innenfor dette systemet kan man ha ulike nemnder for ulike grupper av saker. Nemndsstrukturen kan tilpasses en gruppering av saker, gjerne ut fra kompetansebehov og avveining mellom ulike hensyn (hurtig, behandling, ressursbruk, sakenes betydning for klager og kommunene, mv.).
- Forvaltningsdomstol: Man kan etablere en generell forvaltningsdomstol eller spesialdomstoler - tilsvarende arbeidsretten - på flere tjenesteområder. Man kan også se for seg at det åpnes for ulike prosessformer.
- Ordinær domstol: Man kan fjerne dagens klagebehandling og la de ordinære domstolene behandle forvaltningsklager, eventuelt etter særskilte prosessuelle regler.

Alle alternativene kan tenkes bruket som erstatninger for hele eller deler av dagens klagebehandling. For eksempel kan klager på saker som krever mye lokalkunnskap og saker som ikke er svært viktige for klager behandles internt i kommunen, mens andre kan løftes ut av kommunen.

Både ved interne klageorganer, interkommunale klageorganer og uavhengige nemnder, kan det være aktuelt å etablere ulike behandlingsprosedyrer for ulike saker, for eksempel ut fra sakenes viktighet, betydningen av rask behandling, mv. Det samme gjelder til en viss grad for forvaltningsdomstoler. Fordelene med en oppdeling og differensiering er at ressursinnsatsen og behandlingsprosessen kan skreddersys til de aktuelle saksfeltet. Ulempen er blant annet at systemet blir komplisert og lite transparent, at det kan utvikles ulik rettspraksis for ulike lovområder og at det blir færre saker og dermed mindre mulighet for læring for hver enhet/nemnd.

Av hensyn til rettssikkerheten, må det normalt finnes en mulighet for å bringe gyldigheten av et forvaltningsvedtak inn for en domstol, men av hensyn til effektiv behandling, bør bruken av domstoler ikke bli for omfattende. De fleste vil imidlertid være enige om at det

er hensiktsmessig med gode klageordninger slik at forvaltningen gis mulighet til å rette sine egne feil. Klageprosesser er dessuten normalt vesentlig rimeligere enn rettssaker. Derfor er det en fordel med gode ordninger for klagebehandling..

Alternativer til dagens lovlighetskontroll:

- Interkommunal nemnd
- Uavhengig nemnd
- Forvaltningsdomstol
- Ordinær domstol

Ettersom det er kommunens øverste organ som har fattet vedtak som skal kontrolleres, er det ikke aktuelt med intern lovlighetskontroll etter at vedtaket er fattet.

6 Fordeler og ulemper ved ulike ordninger

I intervjuer med ulike aktører samt i to møter med kommunedirektørutvalget for Viken har vi bedt om synspunkter på hvilke alternativer de ser til dagens ordninger for klagebehandling og lovlighetskontroll og bedt om synspunkter på styrker og svakheter ved dagens ordninger og ved alternative ordninger. I dette kapitlet oppsummerer vi inntrykkene fra intervjuene og møtene. Videre gjengir vi også enkelte funn forskning.

6.1 Dagens ordning for klagebehandling

Under beskriver vi typisk trekk ved omfang, organisering og prosess for dagens ordninger for klagebehandling. Deretter presenterer vi informantenes vurderinger av fordeler og ulemper ved dagens ordninger.

6.1.1 Kommunale organer

Materielt riktig og «gode» vedtak

Tilstrekkelig sakstilfang

Organene som behandler klager internt i kommunene, har ofte relativt få klagesaker til behandling. Størrelsen på kommunen påvirker naturligvis hvor mange klagesaker de kommunale klagenemndene behandler. Blant kommunene hvor vi har gjennomført intervjuer behandles mellom 10-60 saker i året i kommunale klagenemnder. I tillegg kommer klager som behandles i formannskapet eller kommunestyrene. Vi kjenner ikke til hva som er vanlig fordeling på henholdsvis nemnder og formannskap/kommunestyre. Informantene i kommunene hadde inntrykk av at dette varierer mye mellom kommunene. I en av kommunene hvor vi gjennomførte intervjuer blir en stor andel av klagesakene behandlet av kommunestyret.

Viktige saksområder som behandles av kommunale klagenemnder er HC-parkering, TT-kort, tildeling av kommunal bolig, startlån, tildeling av fastlegehjemler, drosjeløyver og på opptak til barnehage. Noen kommuner har også klagebehandling på egne rettighetsordninger som ligger på utsiden av det nasjonale lovverket.

Flere av våre informanter mener at en svakhet ved kommunenes klagebehandling er at saksmengden er til hinder for å bygge erfaringer og kompetanse samt prioritere ressurser til klagebehandlingen i kommunen. Dette er ble også framholdt av Forvaltningslovsutvalget (NOU 2019:5:375).

Kompetanse

Mange av våre informanter, både fra kommuner, statsforvaltere og advokater/jurister, mener at den juridiske kompetansen i kommunene og i de kommunale klagenemndene er for svak. Flere framholder at klagebehandlingen ofte krever juridiske vurderinger, noe som hevdes å være utfordrende når folkevalgte har ansvar for behandlingen.

De klart fleste mener kompetansen er svakest i små kommuner med få eller ingen jurister ansatt. Enkelte hevder imidlertid at den juridiske forståelsen også er svak i mange store kommuner. Dette forklares blant annet ved at kommunene i stor grad oppfatter seg som «tjenesteleverandører» som er opptatt av å produsere tjenester og finne løsninger og i mindre grad er bevisste på og har rutiner for at tjenesteproduksjonen skal følge rettslige krav til prosess.

Kompetansen til å vurdere skjønn og faktum blir trukket frem som en styrke hos kommunale klageorganer i dag. Kommunene har ofte god innsikt i saken, blant annet

fordi de kjenner brukerne godt, har lokalkunnskap eller har vært på befaring i den enkelte saken.

Grunnleggende krav til saksbehandling

Klager på enkeltvedtak hvor kommunen er førsteinstans behandles i en kommunal klagenemnd, i formannskap eller kommunestyret. Alle er folkevalgte organer. Underinstansen behandler først klagen, jf. fvl. § 33. Hvis underinstansen ikke gir klageren medhold, sendes klagen videre til klageorganet.

Klagene som sendes til klagenemnd behandles i egne klagenemndsmøter. Det er forholdsvis stor variasjon på hvor ofte slik møter avholdes. I kommunene som har deltatt i denne utredningen varierte møtetidspunktene mellom annenhver måned og to ganger i året.

Rekruttering til klageorgan

Enkelte mener at det er uheldige seleksjonsmekanismer som påvirker hvilke representanter som sitter i kommunale klagenemnder. De politiske utvalgene har ulik status, blant annet knyttet til hvilken innflytelse utvalgene har politisk og dermed hvor interessant det er for politikere å sitte der. Enkelte hevder også at politikernes anseelse påvirker hvilke rollen de får tildelt. En av informantene uttaler at:

Man velger de flinkeste i formannskapet. Kontrollutvalg og klagenemnd kommer til slutt. (informant kommune)

Rekrutteringen av representanter hevdes å ha stor betydning for kvaliteten i klagebehandlingen.

I kommuner hvor kompetansen blant representantene er svak, kan sekretariatet, ofte en person med juridisk bakgrunn, få stor innflytelse. Men et annet problem er mangel på juridisk kompetanse i mange kommuner.²¹

Utenforliggende hensyn

Mange av informantene, særlig blant aktørene utenfor kommunen, mener at klagebehandlingen i kommunene er preget av en politisk vurdering og i mindre grad en lovmessig vurdering. Dette oppfattes som et generelt inntrykk. Enkelte hevder at folkevalgte oppfatter det juridiske som «veiledende» heller en bindende regler, noe som resulterer i at de prioriterer lokale hensyn foran rettslige. Søknader om dispensasjoner i byggesaker og arealsaker blir løftet frem som eksempler. Her påpekes det at det kan være vanskelig for kommunen å stå imot press fra velgere og andre interessenter.

Forvaltningslovutvalget påpekte at i større kommuner, med stor saksmengde, taler praktiske hensyn mot å behandle klager i kommunestyret. Våre informanter nevner blant annet Oslo kommune som en kommune hvor politisk behandling av klager innen plan- og bygningsrett tar unødig mye ressurser vekk fra viktige(re) politiske saker. Forvaltningslovutvalget påpekte videre at det særlig i store kommuner vil være en fare for at rene politiske hensyn går foran faglige vurderinger. Vi har ingen slike synspunkter blant våre informanter.

I enkelte kommuner hvor det er steile politiske fronter, har vi fått beskrevet at disse «frontene» preger kommunen. Det beskrives en tendens med økende politisk mistillit til kommuneadministrasjonen, noe som hevdes å være negativt for faglig og juridisk

²¹ I følge en rapport fra Rambøll, har 55 prosent av kommunene minst én jurist ansatt. <https://www.juristforbundet.no/nyheter/2021/innbyggernes-rettssikkerhet-er-truet-uten-jurister-i-kommunene/>

klagebehandling. Datamaterialet vårt peker ikke på dette som et problem i de fleste kommuner.

Sakstyper

Det er en forholdsvis gjengs oppfatning blant informantene, på tvers av roller og ansvar, at sakene som behandles av folkevalgte organer i større grad kan behandles administrativt. Det er kommunens delegeringsreglement som avgjør hvilket organ som behandler de enkelte saksområdene. Saker som blir foreslått løftet ut av folkevalgte organer er for eksempel klager på parkeringstillatelser. Flere mener at det er lite politisk interesse og engasjement rundt slike saker. Det er en generell holdning blant informantene at sakene som skal behandles av politikere bør berøre prinsipielle eller viktige fordelingsmessige spørsmål.

Uavhengig behandling

NOU 2019:5 viser til at Kommunal- og arbeidsdepartementet i rundskriv H-12/94 påpekte at klagenemnder som kommuner etablerer skal være uavhengig underrettingsorganet. Kommunestyret kan ikke instruere en klagenemnd om behandling eller beslutning i enkeltsaker. Kommunestyret kan imidlertid gi generelle instruksjoner om saksbehandlingen eller velge å behandle prinsipielle saker eller sakstyper selv. Ved opprettelse av flere klagenemnder skal saksfordelingen fastsettes av objektive kriterier som sakstype, geografi, ved loddtrekning eller lignende som gjør det umulig (for kommunen) å påvirke valget av klagenemnd i den enkelte sak.

Uavhengigheten ved kommunal klagebehandling oppleves som en sentral utfordring og svakhet i dag. Inntrykket fra intervjuene er langt på vei at kommunale klagenemnder ikke oppfattes å være en uavhengig instans. Mange mener at dagens kommunestruktur med mange små kommuner gjør det vanskelig for kommunen å gjøre nøytrale vurderinger fordi man kjenner sakene eller personene som er involvert. Habilitet synes å være en generell utfordring i kommuner med små organisasjoner.

Kommuner ivaretar prinsippet om uavhengig behandling blant annet ved at andre personer behandler klager enn de som fattet det opprinnelige vedtaket. Dette vil imidlertid være utfordrende i kommuner med begrensede ressurser og kompetanse. Vi har fått beskrevet tilfeller hvor kommunens jurister både gir råd i forbindelse med opprinnelige vedtak og ender opp med ansvaret for klagebehandlingen av saken.

Proporsjonal saksbehandling (effektivitet og økonomi)

Intervjumaterialet vårt spriker når det gjelder saksbehandlingstiden i kommunale klageorganer (sammenlignet med statsforvalter). Både kommunene og statsforvalterne synes å være enige i at saksbehandlingstiden hos statsforvalter ofte kan være for lang. Andre erfarer imidlertid at den kommunale klagebehandlingen kan ta vel så lang tid. Flere av informantene trekker frem at saksbehandlingen av klager i kommunene i stor grad henger sammen med hvor ofte klageorganet møtes. Dette varierer i intervjumaterialet vårt, fra annenhver i måneden til to ganger i året. For saker som behandles av kommunestyret og formannskapet, påpeker enkelte at det også kan være interne mekanismer i kommunen, som f.eks. hvilke saker som skal prioriteres, som har betydning for saksbehandlingstiden.

Det er ikke mulig for oss å fastslå den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i kommuner og statsforvaltere i vårt datamateriale. Det er trolig mulig å få en god oversikt over dette ved å samle inn data i kommunene og hos statsforvalter som ligger åpent tilgjengelig, men vil trolig kreve en del ressurser da det ikke finnes noe enhetlig system for produksjon av statistikk i dag slik vi kjenner det.

Det kommunale selvstyret

I NOU 2019:5 ble det påpekt at klagebehandling i kommunestyret vil være positivt for å gi kommunens øverste organ kunnskap om hvordan regelverket fungerer. Enkelte av våre informanter hevder at klagebehandlingen i kommunen er viktig for å gi politikerne kunnskap om konsekvensene av regelverket de forvalter. Et generelt inntrykk er likevel at mange av sakene som klagebehandles i kommunene i liten grad berører viktige prinsipielle eller fordelingsmessige spørsmål.

6.1.2 Statsforvalter

Materielt riktige og «gode» vedtak

Datamaterialet vårt tyder på at det store flertallet av klagesaker på kommunale enkeltvedtak behandles av statsforvalter. De fleste av sakene er knyttet til plan- og bygningsrett. Andre viktige områder som trekkes frem er helse- og sosialsaker, grunnskole, offentlighet/innsyn og arealsaker.

Det er en gjengs oppfatning blant informantene i kommunene at de fleste sakene som er av stor interesse klagebehandles av statsforvalteren. Plan- og bygningsaker, tjenestevedtak i helse og omsorg og skole fremheves som å berøre prinsipielle eller fordelingsmessige saker av betydning for den kommunale forvaltningen.

Legitimitet og kompetanse

Intervjumaterialet tyder på at statsforvalteren oppleves av informantene som å inneha god kompetanse, særlig på det juridiske, og stor sett nyter høy legitimitet blant kommunene og i befolkningen.

Kritikken som rettes mot statsforvalters kompetanse er knyttet til innsikten i lokale forhold. På enkelte områder, både innen skole og byggesak, mener informanter hos både statsforvaltere og kommunene at de ofte har begrenset lokalkunnskap og at dette kan gi dårlige beslutninger.

Enkelte trekker også frem at statsforvalter har svak fagkunnskap, for eksempel på landbruksområdet. Dette kan gjøre det vanskelig for statsforvalter å gi konkret veiledning på hvordan vedtak skal gjennomføres. I tilfeller vi fått beskrevet, vil statsforvalter i stor grad måtte lene seg på kommunens egen fagkompetanse for å få gjennomført tiltak som oppfyller lovkrav.

Avslutning av saker

Dagens ordning med klage til statsforvalteren beskrives som å fungere godt for å få fattet endelige beslutning i saker. Dette oppleves som positivt for kommunene. Flere av kommunene mener dessuten også at dagens ordning med statlig klagebehandling forenkler kommunikasjonen etter at saken er avgjort.

Flertallet av informantene oppfatter at statsforvalteren i de fleste saker fatter riktige avgjørelser. Det vises blant annet til at det er få dommer som omgjør vedtak fattet av statsforvalteren. Enkelte trekker imidlertid frem at det er få saker som prøves for domstolene, og at det derfor i liten grad foreligger en kvalitetskontroll av vedtakene.

En kritikk som i noen grad rettes mot statsforvalter, er at de ikke «ser helheten» i sin klagebehandling. Dette synes å knytte seg til den enkelte sak – ved at sentrale faktum ikke blir hensyntatt – og vedtak kan ha viktige fordelingsmessige implikasjoner som de mener lokale, politiske burde avgjort.

En av informantene framholdt at statsforvalternes behandling er personavhengig og lite konsistent.

En annen kritikk mot vedtakene, særlig fra jurister, er at vedtak fattet av statsforvalter i liten grad synliggjør den konkrete juridiske vurderingen i den enkelte sak. Inntrykket er at vedtak ofte inneholder omfattende standardtekster som gjør det vanskelig å lese ut av vedtaket hvilke konkrete rettslige vurderinger som er gjort. Enkelte andre beskriver vedtakene som «teoretiske» og «formalistiske», og at subsumsjonen – anvendelsen av rettsregelen på et faktum – mangler. En av informantene beskriver vedtakene som: «Mye juss og lite faktum». Omfattende bruk av standardtekster er også beskrevet i Likestillings- og diskrimineringsombudets rapport utviklingshemmedes rettssikkerhet (2019).²²

Intervjuene tyder på at statsforvalterne er bevisste på denne utfordringen, men viser blant annet til et dilemma mellom å skrive enkle og forståelige vedtak på den ene siden og omfattende begrunnelse på den andre.

Grunnleggende krav til saksbehandlingen

Intervjumaterialet tyder på at det er forholdsvis store forskjeller mellom kommunene når det gjelder den interne prosessen med klagesaker hvor statsforvalter er førsteinstans. Enkelte kommuner ser ut til å ha ganske klar praksis for å legge en del ressurser i ny behandling av sakene før klagen sendes til statsforvalter. Ny behandling følger av lovens krav, men det varierer hvor grundig den nye behandlingen er og om det er de samme eller andre som ser på saken før den sendes.

Flere av informantene, både i kommunen og hos statsforvalter, trekker frem Forvaltningslovens § 17 om utredningsplikt som en viktig føring for kommunen. I en av kommunene vi har vært i kontakt med sendes rundt halvparten av sakene videre til klagebehandling hos statsforvalter etter at kommunen har tatt en ny vurdering av saken. Resterende saker gis medhold eller sendes tilbake til saksbehandler. Dette tyder på at kommunen gjør en reel vurdering av klagesakene på nytt før de eventuelt sender saken til statsforvalter. I andre kommuner har vi derimot inntrykket av at det i mindre grad gjøres enn ny vurderingen før saken sendes til statsforvalter.

Videre tyder datamaterialet vårt på at kommunenes vurdering av klage før den sendes til statsforvalter skiller seg fra saksområde til saksområde. I saker hvor det opprinnelige vedtakene er gjort av formannskapet i kommunen, beskriver enkelte at det ofte må foreligge tungtveiende grunner for å gi medhold i sakene. Begrunnelsen for dette er at det opprinnelige vedtaket i mange tilfeller bygger på en enstemmighet. I andre tilfeller hevdes det at kommunen av ressurs hensyn sender sakene til statsforvalter nærmest rutinemessig uten en reell ny behandling.

Flere av informantene i kommunene forteller at blant sakene som går til statsforvalter går de fleste av sakene i kommunens favør. Blant de resterende sakene hevdes det at det som regel er feil i kommunens behandlingsprosess som er begrunnelsen for medhold.

Samarbeidet mellom kommunene og statsforvalter oppleves i stor grad som godt blant våre informanter, særlig blant administrative funksjoner i kommunene og hos representanter for statsforvaltere. Politikerne som er intervjuet, er noe mer kritiske til statsforvalters rolle. Inntrykket vi har fra de kommunene vi har vært i kontakt med er at

²² Likestillings- og diskrimineringsombudet (2019) Tvang og makt mot personer med utviklingshemming etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, hentet 30.5.2022 https://www.ido.no/globalassets/_ldo_2019/03_ombudet-og-samfunnet/rapporter/tvang/tvang-og-makt-mot-personer-med-utviklingshemming-etter-helse--og-omsorgstjenesteloven-kapittel-9.pdf

de er forholdsvis aktive med å drøfte prinsipielle saker med statsforvalter. Dette løftes frem som viktig både i store og små kommuner.

Som tidligere nevnt, oppfatter enkelte kommuner statsforvalternes klagebehandling som inkonsistent og personavhengig. Enkelte beskriver også til dels forskjellig praksis på tvers av statsforvalterne når det gjelder forvaltningspraksis og hvilke vekt det legges på det kommunale skjønnet. Dette begrunnes blant annet med uklarheter i lovverket. Statsforvalters *tolkning* av lovverket kan derfor fremstå som overprøving av det kommunale skjønnet, uten at dette nødvendigvis er tilfellet. Informantene hos statsforvaltere synes ikke å være enig i at det er vesentlige forskjeller mellom saksbehandlingspraksis på tvers av embetene. De fleste er imidlertid tydelige på at det på enkelte saksområder vil være en utvikling i tolkningen av lovverket som kan oppfattes som frustrerende for kommunene. Tall over saker som gis medhold i klage på plan- og byggesaker varierer ganske mye mellom statsforvalterne og kan tyde på at klagebehandlingspraksisen varierer (jf. Figur 2-2).

Flere etterlyser mer dialog med statsforvalter samt en tydeligere og mer begrunnet 'linje' hos statsforvalter. Begrenset åpenhet knyttet til vedtak blir også nevnt som et vesentlig problem. En av informantene uttaler at:

Ingen i kommunen har oversikt over summen av vedtakene [fra statsforvalter]. Hva er den samlede beskjeden til kommunen? Det burde være bedre mulighet til å ta opp tematikken og diskutere hva man legger på når det gjelder medvirkning fra pasient eller for lavt omsorgsnivå. Avgjørelsene publiseres ikke.

Uavhengighet

De fleste trekker frem at statsforvalters rolle i klagebehandling fungerer godt. Den kanskje viktigste styrken informantene trekker frem er den uavhengige kontrollen statsforvalter utfører overfor kommunene. Flere opplever at statsforvalter fungerer som en nøytral instans som gjør en «objektiv» vurdering i «lys av nasjonale og andre kommuners standarder». Enkelte trekker frem at kommunene er produsenter av tjenester, mens borgerne er rettighetshavere, og at det slik sett er en sikkerhetsventil at staten overprøver og sikrer at borgernes rettigheter blir fulgt. Ordningen med klagebehandling hos statsforvalter oppleves av de fleste av informantene som en styrke for rettsikkerheten, både for kommunene og brukerne.

Enkelte kommuner er særlig positive til statsforvalters behandling på plan- og byggesaksområdet. Dette gjelder blant annet mindre viktige saker om byggetillatelse. Dette forklares dels ved at kommunene ikke har vesentlige egne 'interesser' i sakene, til forskjell fra helse- og sosialområdet, hvor det kan foreligge store ressursmessige konsekvenser at vedtak fra statsforvalteren. Også klagesaker knyttet til offentlighet oppleves som å fungere godt.

Enkelte informanter i kommunene opplever at statsforvalterens mange forskjellige roller, som veileder, klageinstans, innsigelsesmyndighet, som koordinator for innsigelser og mekler, er en uheldig sammenblanding av roller. Enkelte trekker frem at uavhengige nemnder på enkelte områder kan erstatte deler av statsforvalters myndighet, f.eks. i plansaker.

Proporsjonal saksbehandling (effektivitet og økonomi)

Brukervennlighet

Flere trekker frem at en viktig styrke ved dagens ordning med klagebehandlingen hos statsforvalter er at behandlingen er gratis og ikke krever bistand fra advokat.

Skriftlig saksbehandling

Skriftlig behandling blir også trukket frem som tilstrekkelig i de fleste sakene. Enkelte trekker derimot frem at den skriftlige saksbehandlingen av statsforvalteren i noen grad ligger til hinder for en effektiv og riktig behandling av sakene. Flere beskriver at det kan være vanskelig for statsforvalteren å få tilstrekkelig god kunnskap og oversikt i oversendt skriftlig materialet. Ofte vil uklarheter eller manglende informasjon kunne ha blitt oppklart ved bedre dialog mellom kommunen og statsforvalteren. Andre foreslår at statsforvalteren i større grad bør komme på befaring før de fatter beslutning i saker. Informantene hos statsforvalterne er langt på vei enige i at det ville vært nyttig å ta i bruk befaring i større grad enn det gjøres i dag. Det synes å være ressursmessige grunner til at dette ikke blir prioritert.

Saksbehandlingstid

Det synes å være enighet blant informantene at saksbehandlingstiden hos statsforvalter er (for) lang. Flere mener imidlertid at en ny og grundig vurdering hos statsforvalter er nødvendig for å ha tillit til at vedtakene er gyldige. Slik sett argumenteres det for at dagens ordning ivaretar viktige rettssikkerhetsprinsipper.

På enkelte områder gir lang saksbehandlingstid upraktiske utslag. Eksempler på slike saker er klage på skoleskyss eller standpunktkarakter. For skoleskyss vil et avslag kunne foreligge i august, mens vedtaket på klage ikke foreligger før den påfølgende våren. For klage på standpunktkarakter vil det være lignende upraktiske konsekvenser siden opptaket til skole er i august uten at man rekker å behandle klage før den tid. Enkelte av våre informanter mener at begge disse sakstypene kunne vært flyttet til kommunen for en raskere behandling.

Det kommunale selvstyret

Vi oppfatter at de fleste av informantene vi har intervjuet er opptatt av kommunenes reelle handlefrihet og beslutningsautonomi og mindre av hvem som har den formelle beslutningsmyndigheten.

Selvstyre vs. nasjonale hensyn

Flere mener at dagens *organisering* av klager på kommunale enkeltvedtak i liten grad innvirker på det lokalt selvstyre. Dette begrunnes i at det er *den nasjonale politikken* som er den reelle innskrenkingen av at det kommunale selvstyret, og ikke den statlige klagebehandlingen.

Videre mener mange at dagens organisering er viktig for å sikre nasjonale og regionale hensyn. Flere trekker frem at kommunale politikere ikke er i posisjon til å ivareta slike hensyn, både fordi de ikke ser den nasjonale helheten og fordi lokale interessepolitiske hensyn kan gå foran prinsipielle. Avstanden mellom kommunen og den statlige klagebehandlingen vektlegges som positivt, særlig knyttet til forvaltning av arealbruk og på helse- og sosialområdet. Flere mener at kommunene i for stor grad gir dispensasjoner knyttet til arealbruk, noe som indikerer at kommunene ikke er i stand til å ivareta slike krav.

Det er noe uenighet om statsforvalters praksis knyttet til å fatte realitetsavgjørelser fremfor å sende saker tilbake til kommunen for ny behandling. Generelt tyder intervjumaterialet på at statsforvalter er forsiktige med å overprøve kommunens skjønn. På mange områder fremstår statsforvalters klagebehandling langt på vei som en 'lovlighetskontroll' av kommunale enkeltvedtak. Informanter hos statsforvalterne beskriver at de som regel sender uriktige vedtak tilbake til kommunen uten å fatte ny beslutning, ofte på grunnlag av rettslige feil.

Selv om det er noe uenighet hvorvidt klagesaksbehandlingen fungerer godt på alle saksområder blant informantene i kommunene, er det generelle inntrykket at ikke er typiske saksområder som skiller seg ut som «spesielt inngripende» i det kommunale selvstyret – altså at statsforvalter ikke vektlegger kommunens vurdering av skjønn.

Enkelte trekker imidlertid frem helseområdet som noe problematisk blant annet fordi man opplever at statsforvalter har en snever lovtolkning, og i for liten grad behandler sakene etter lovens intensjon. Slike saker kan ha store konsekvenser for kommunen. Tvangsvedtak etter helselovgivning er et eksempel som blir nevnt.

I andre kommuner oppleves ikke saker knyttet til helseområdet som en utfordring – dels fordi kommunen har få klagesaker. En grunn kan være forskjeller i praksis knyttet til tjenestetildelingen. I kommuner med generøs praksis (kanskje som følge av god ressursituasjon) vil det trolig komme få klager. I kommuner med mer restriktiv praksis vil tolkningen av hva som skal være (minste)kravet til forsvarlig helsehjelp kunne skape uenighet mellom kommunen og statsforvalter.

Kommunene som opplever klagesakene på helseområdet som utfordrende for kommunen mener statsforvalters tolkning av *nødvendighet* og forsvarlig helsehjelp innebærer en mer generøs kommunal tjenestep praksis. For kommunen vil dette i praksis kunne bety at de må omdisponere ressurser, for eksempel ved å flytte timer vekk fra andre brukere. Dette viser at statsforvalters vurderinger griper inn i kommunens tjenesteutførelse. Enkelte opplever det også som problematisk at vedtak som er fattet av statsforvalter spesifiserer tjenester på minuttnivå. Vi har også fått beskrevet tilfeller hvor statsforvalteres tolkning av 'forsvarlig helsehjelp' ikke tillot kommunen å gi vedtak om bruk av dobbeltrom på sykehjem, uten at det forelå henvisning til dette i lovverk. Enkelte hevder at slike beslutninger er politiske og ikke noe statsforvalter var kompetente til å gjøre.

Andre informanter i kommunene er tydelige på at for kommunen henger nasjonal politikk og statlig overprøving tett sammen, og hvor begge blir oppfattet som en innskrenking av det kommunale selvstyre. En av informantene viser til at kommunens mulighet til å kutte kostnader til helse- og omsorgstjenester også henger sammen med andre nasjonale krav, for eksempel lærernorm og barnehagenorm. Denne langsiktige planleggingen og ressursavveiningen for å nå politiske mål oppleves som utfordrende da kommunen får vedtak omgjort på detaljnivå.

Flere peker på at helse- og sosialområde både har stor politisk verdi for kommunene og et område som har store personlige konsekvenser for den enkelte. Flere mener at det derfor er særlig viktig at man ivaretar rettssikkerheten til den enkelte borger, blant annet for å unngå økonomiske prioriteringer som svekker borgernes rettigheter. Videre mener flere at likebehandling på tvers av kommunene bør ha stor betydning for slike saker, og ordningen med statsforvalter som klageinstans i dag fungerer godt for å ivareta hensyn til likebehandling.

Enkelte av kommunene har opplevd at statsforvalter selv tar initiativ og omgjør tidligere vedtak. I en av kommunene med mye utmarksareal har regulering av motorferdsel vært et område med mye uenighet mellom kommune og statsforvalter om forvaltningspraksis. Denne uenigheten ble synlig da embetet fikk ny ledelse som følge av sammenslåing av statsforvalterembeter. Kommunen opplevde dette som en inngripen i det lokale selvstyre da den nye embetsledelsen hadde en annen tolkning av lovverket.

Enkelte er opptatt av at statsforvalters rolle som klageinstans skaper et uheldig insitament i kommunene til å la være å behandle de vanskelige sakene. Dette skiller seg fra sakene hvor kommunen i realiteten er usikre og ønsker å prøve sakene. Enkelte av intervjuene tyder på at det kan være tilfeller hvor kommunene lar være å behandle saker på en grundig måte for heller å prøve saker for statsforvalter siden de vet at statsforvalter uansett er endelig instans. Dette kan bunne i kapasitetshensyn, ved at kommunen legger ansvaret for prosessen hos statsforvalter, og fordi kommunene ønsker statsforvalters

'stempel' for å parkere saken. Enkelte av våre informanter som representerer øverst ledelsesnivå i kommunene, mener klagebehandlingen hos statsforvalter svekker kommunens evne til å ta ansvar for beslutninger. Dette eksemplifiseres blant annet gjennom innføringen av aktivitetsplikten i opplæringsloven (9A). Selv om informanten som viser til dette i utgangspunktet er positiv til innføringen av loven, oppleves ordningen som passiviserende for kommunen. Istedenfor å få ansvar for å finne løsninger lokalt, opplever vedkommende at kommunen i for stor grad inntar en observatorrolle.

Flere av informantene, særlig blant statsforvaltere og ansatte i kommuneforvaltningen, mener det er svak forståelse for statsforvalters rolle blant en del kommunepolitikere. Vi har blant annet fått beskrevet at klagesaker som gis medhold grunnet formelle saksbehandlingsfeil, f.eks. at saken ikke er korrekt utredet med riktige dokumentasjon, vil kunne tolkes som substansielt medhold blant politikerne som opprinnelig har vært imot kommunes vedtak. Det ser altså ut som om beslutninger som fattes hos statsforvalter kan bli brukt politisk, uten at det foreligger noen saklig grunn til det.

Prøvingskompetanse (på ulike saksområder)

Enkelte er kritiske til at statsforvalter har kompetanse til å prøve forvaltningens «frie skjønn». Samtidig trekkes det frem at et viktig rettsprinsipp er at man skal kunne få prøvd saken sin to ganger. Slik sett kan man argumentere for at det er riktig at statsforvalter har full prøvingskompetanse i enkelte saker. Prøvingskompetansen oppfattes i stor grad som et dilemma mellom individenes rettssikkerhet på den ene siden og det kommunale selvstyret på den andre.

Et generelt inntrykk hos informantene er at det er vanskelig å se begrunnelsene for hvilke klager som skal behandles hos henholdsvis statsforvalteren og andre og når statsforvalter kun kan gjøre legalitetskontroll eller også full prøving av skjønn. For eksempel behandles alle klager på grunnskolen hos statsforvalter, mens det på videregående opplæring er et eget organ i fylkeskommunen som behandler klager.

Enkelte saksområder blir trukket frem som lite hensiktsmessige for statlig klagebehandling. Dette begrunnes både av manglende lokalkunnskap og av praktiske grunner. Områdene som blir nevnt er klage på avslag om skoleskyss og permisjon fra opplæring. Enkelte mener også saker innen barnehage og stønad kan behandles i kommunale instanser, uten nærmere presisering av konkrete regler.

Statsforvalters rolle som bindeledd mellom nasjonal og lokal politikk

Et argument som oppfattes som en styrke for statsforvalters rolle som klageinstans er deres rolle som bindeledd mellom lokal og nasjonal politikk. Ved siden av klagebehandling, har statsforvalter en rekke roller overfor kommunene knyttet til dialog, tilsyn, veiledning, kompetansetiltak og tilskudd. Gjennom denne rollen bidrar statsforvalter til å informere kommunene om hvordan den nasjonale politikken skal operasjonaliseres, samtidig som de fungerer som et talerør inn i statlige organer om hvordan den nasjonale politikken fungerer i praksis. Dette oppfattes som positivt for den nasjonale styringen.

6.1.3 Justeringer av dagens ordning

Hovedinntrykket fra intervjuundersøkelsen er at informantene hadde få synspunkter på konkrete justeringer innenfor dagens regime. De fleste tilbakemeldingene handlet om en gjennomgang der klagebehandlingen tilpasses sakenes viktighet og krav til klagebehandling (effektivitet, krav lokalkunnskap, mv). I tillegg er det flere som mener at økt dialog og samarbeid mellom kommunene og statsforvalterne vil styrke ordningen.

Flere av informantene påpeker at de synes det er uklart hvorfor enkelte saker behandles hos statsforvalter og andre av kommunen. Enkelte saksområder, som f.eks. klager på

permisjon i skolen og skoleskyss behandles hos statsforvalter. Her er det ikke innlysende at det krever en særskilt uavhengig behandling av prinsipiell karakter for å sikre grunnleggende rettigheter eller at vedtaket har vesentlig inngripende i individers liv.

Opplæringslovsutvalget foreslår at kommunen skal være klageinstans for i) utsatt og tidlig skolestart og ii) fritak for aktiviteter.²³ Det virker å være en gjengs oppfatning blant informantene at statsforvalters klagekompetanse bør være på områder av stor betydning for klageren. Kommunen bør selv behandle klager på områder som krever mye lokalkunnskap (for eksempel skoleskyss) og som har stor betydning for kommunens ressursbruk (for eksempel tildeling av helse- og sosialtjenester).

En del er også kritisk til hvordan klager på ulike områder behandles i kommunene. For eksempel peker enkelte på at klager på parkeringstillatelser burde vært flyttet ut av politiske organer. Dette gjelder dels også plan- og bygningssaker, som i enkelte kommuner synes å trekke store politiske ressurser. Andre trekker også frem klagesaksbehandling hos fylkeskommunen knyttet til samferdsel, hvor inntrykket er at det i for stor grad ligger politiske og ikke juridiske vurderinger til grunn. Enkelte foreslår at dette bør flyttes til statsforvalteren.

Videre er det flere av informantene som mener det ikke foreligger en god begrunnelse for prøvingskompetansen som statsforvalter er gitt på ulike saksområder. En av informantene viser for eksempel til at prøvingskompetansen er ulik på kommunale vedtak knyttet til *omsorgstjenester* og *helsetjenester*. Mens statsforvalter skal legge sterk vekt på det kommunale selvstyret i prøving av vedtak om omsorgstjenester skal man kun legge vekt på selvstyret ved prøving av vedtak knyttet til helsetjenester (jf. Pasient og brukerrettighetsloven § 7-7.)

Flere mener det kan være god grunn til å gå gjennom sektor for sektor, for å gjøre en ny vurdering av om statsforvalters prøvingskompetanse bør være begrenset til å gjelde lovlighet eller også det frie skjønn. Helhetsinntrykket fra intervjuene synes å være en generell holdning om at statsforvalters prøvingskompetanse burde være på lovlighet og ikke på det frie skjønn.

Videre framholder enkelte at statsforvalternes prosedyrer ikke er godt egnet for behandling av alle typer saker. Blant annet nevnes at prosedyrene ikke er godt egnet til behandling av saker med omfattende faktagrunnlag. I slike saker har nemnder og domstoler bedre prosedyrer framholdes det.

Til sist, er det noen som mener at statsforvalteren i plansaker har for mange roller. De skal både gi uttalelser, komme med innsigelser, koordinere innsigelser og megle. Enkelte mener det ville vært en styrke å flytte noe av ansvaret over til en uavhengig nemnd.

6.2 Alternative ordninger for klagebehandling

I intervjuene ble informantene stilt spørsmål om hvordan de vurderer ulike alternativer for klagebehandling, i seg selv og opp mot dagens ordning. Alternativene var:

- Internt klageorgan i kommunen
- Interkommunal klageinstans
- Uavhengig nemnd
- Forvaltningsdomstol
- Sivilombudet

²³ Regjeringen (2021: 544) Høringsnotat. Forslag til ny opplæringslov, hentet 30.5.2022

<https://www.regjeringen.no/contentassets/e069262e09fa47d2b8ef4ddb3d971d9e/horingsnotat-forslag-til-ny-opplaringslov-og-endringer-i-friskolelove.pdf>

- Domstol

I tillegg spurte vi om de hadde forslag til andre ordninger klagebehandling. Det kom ikke innspill til andre typer klagebehandling.

Under beskriver i informantenes vurdering av alternative ordninger for klagebehandling av kommunale enkeltvedtak.

6.2.1 Internt klageorgan i kommunen

Klagebehandling internt i kommunen vil være den løsningen som i størst grad ivaretar det kommunale selvstyret.

De fleste av informantene, både i kommuner og blant andre aktører, er likevel kritiske til en alternativ ordning hvor de fleste klagesakene behandles av kommunene selv.

Argumentene mot at kommunen skal behandle klager på egne vedtak er:

- svekket uavhengigheten i behandlingen
- svekket juridisk vurdering (for svak juridisk kompetanse)
- utfordring med habilitet
- ikke nok ressurser til klagebehandling
- svekket likebehandling på tvers av kommuner
- viktige nasjonale hensyn blir ikke ivaretatt
- svekket faglighet i behandling (mer politisk behandling)

Argumentene mot en alternativ ordning med økt kommunal klagebehandling er mange av de samme som rettes mot dagens kommunale klagebehandling, jf. kapittel 6.1.1. Flere mener at tilliten til klagebehandling og brukerrettigheter vil bli svekket dersom kommunen selv får ansvaret for behandlingen. Det er en gjengs oppfatning at store og viktige saker som berører nasjonale/regionale interesser eller innbyggernes rettssikkerhet bør behandles av en uavhengig part med sterkere juridisk kompetanse.

En del mener likevel at en del klagesaksområder, uten vesentlig prinsipiell betydning, kan flyttes fra statsforvalter til kommunen. Her nevnes blant annet skoleskyss, nærskole og mindre saker knyttet til plan- og bygningsretten som aktuelle saksfelt. Hovedbegrunnelsen som blir fremmet for at kommunene selv bør behandle slike saker er at de besitter mer kunnskap om lokale forhold som er relevante for saken. Et annet viktig hensyn, som både informantene fra kommunene og statsforvalterne fremmer, er at saker bør løses på *laveste nivå*, altså så nært som mulig de som er berørt. Dette vil kunne gi effektivitetsgevinster.

En annen begrunnelse for å overføre flere klagesaker til kommunene er at det vil gi et større saksomfang. Flere mener at dagens ordning i liten grad legger til rette for utvikling av kapasitet og kompetanse i den kommunale klagebehandling. Overføring av flere saksområder vil kunne styrke den kommunale klagebehandling både ved at økt saksmengde gir mer erfaring og fordi det vil gjøre det mer attraktivt å sitte i klagenemndene.

De fleste mener at en alternativ ordning hvor kommunen behandler egne klager isolert sett ville vært en styrke for det kommunale selvstyret og for at de folkevalgte holdes ansvarlig for kommunens beslutninger. Enkelte hevder at dette ville dempet en utvikling i retning av rettighetssamfunnet.

Noen innvender at en ordning med kommunale klagebehandling kan føre til økt konflikt mellom kommunens administrasjon og politikere i avveining av faglig og politisk skjønn.

Enkelte foreslår at kommunale klageordninger derfor må være differensiert, avhengig av sakstype. Mens saker av prinsipiell og fordelingsmessig viktighet bør behandles av en full nemnd, bør andre saker kunne delegeres til nemndleder eller sekretariatet.

6.2.2 Interkommunale klageorganer

Informantene hadde få synspunkter på interkommunale klageorganer som et alternativ til dagens ordning. De fleste informantene var usikre på hvordan dette ville fungert, men en overvekt av informantene mente en slik ordning ville svekke rettssikkerheten sammenlignet med statlig klagebehandling.

En slik ordning ville innebåret en annen type organisering sammenlignet med dagens ordninger. Enkelte var derfor kritiske til kostnadene ved opprettelsen av en interkommunal klageinstans. Dette bygger på en vurdering av at både kommunenes egen og statsforvalters klagebehandling er kostnadseffektive løsninger og at interkommunal klageordning ville kreve økte ressurser.

Flere var kritiske til hvilken forvaltningsmessig status et interkommunalt klageorgan skulle få ettersom det politiske ansvaret blir uklart. Enkelte mente at det er et generelt problem at oppmerksomheten om og det politiske ansvaret blir «pulverisert» når oppgaver flyttes ut av politiske enheter.

Det ble også påpekt at et interkommunalt organ ville kunne være positivt for å unngå «en følelse av statlig overprøving», og slik sett en styrking av det kommunale selvstyret. Men en av informantene framholdt den enkelte kommunes selvstyre ikke vil påvirkes av om klagebehandlingen ligger hos statsforvalter eller i en interkommunal nemnd: Når saken behandles utenfor kommunen, har ikke kommunen kontroll med saken.

For små kommuner ble det trukket frem at en interkommunal ordning ville styrket ressurs- og kompetansegrunnet for klagebehandlingen. Noen trakk også frem at en interkommunal ordning ville styrket uavhengigheten, herunder legitimiteten, sammenlignet med kommunal klagebehandling, blant annet gjennom færre habilitetsutfordringer.

6.2.3 Uavhengige nemnder

De fleste av informantene hadde få synspunkter på hvordan en alternativ ordning med uavhengige nemnder for klagebehandling av enkeltvedtak ville fungert. Blant annet ble det stilt spørsmål ved om slike nemnder skal organiseres nasjonalt eller regionalt og i hvilken grad de ville ha smale eller brede saksfelt.

De kritiske bemerkningene var knyttet til utvikling av ulik rettspraksis på ulike felt, hvilken lokalkunnskap slike nemnder ville hatt og mer byråkrati. De fleste oppfatter at flytting av klagebehandling fra statsforvalter til en uavhengig nemnd ikke ville styrke det lokale selvstyret.

Det finnes eksempler på organisasjoner som kan brukes som modell for slike nemnder. Ett eksempel er Klagenemndssekretariatet. Dette er, som navnet indikerer, et felles sekretariat for ni nemnder underlagt fire ulike departementer. På sekretariatets hjemmeside heter det:

Klagenemndssekretariatet ble opprettet for å skape en ressurseffektiv organisasjon for flere klagenemnder. Ved å samle flere nemnder oppnår man en besparelse i administrative utgifter gjennom samlokalisering, felles arkiv, felles administrasjon, samt bredere juridisk fagnivå og mindre sårbarhet på tvers av nemndene.

Nemndene blir oppnevnt av de det relevante departementet, men delvis i samråd med ikke-statlige aktører. Medlemmene er eksperter, herunder mange uten juridisk bakgrunn.

Nemndene har ikke identiske prosedyreregler og kan dermed tilpasses kjennetegnet ved kjennetegnet ved de relevante saksfeltene..

Nemndene under sekretariatet behandler i dag ikke klager på enkeltvedtak i kommuner.

En annen modell er Tvisteløsningsnemnda for helse- og omsorgssektoren. Nemnda behandler tvister i tilknytning til samarbeidsavtalene mellom kommuner og helseforetak. Tvistene kan blant annet omhandle hvem som har ansvar for å behandle en spesifikk pasient. Nemnda har sekretariat i Helsedirektoratet og er sammensatt hovedsakelig av representanter for kommuner og helseforetak.

KS har informert om at da behovet for en tvisteløsningsmekanisme oppstod, ble det drøftet å gi statsforvalterne ansvaret. Men kommunesektoren ønsket et mer uavhengig organ, og løsningen ble en nemnd som i hovedsak er partssammensatt, men med et mindretall som er uavhengige. KS oppfatter at både helseforetakene og kommunene oppfatter at løsningen fungerer godt.

Materielt riktige og «gode» vedtak

De fleste oppfatter at en organisering med uavhengige nemnder for klagebehandling ville kunne oppfylle krav til kompetanse, både juridisk og faglig. De eksemplene vi har nevnt over, har medlemmer med ulik og – i sum – bred kompetanse.

I organiseringen av nemnder vil man kunne stille krav til hvilken type kompetanse man ønsker seg, kanskje i større grad enn i kommunale klageorganer. Hvis man organiserer nemndene i større enheter, vil det kunne skape gode forutsetninger for å rekruttere personer med høy juridisk og annen relevant kompetanse. Større fagmiljøer vil også være positivt for faglig utvikling og samarbeid, som vil være en styrke for kvaliteten på vedtakene. Velger man mindre enheter, for eksempel ved å inndele dem geografisk eller i mindre saksområder, vil det erfaringsmessig være større problemer med å samle riktig ekspertise. Mindre enheter vil også være sårbare for at folk slutter og det kan være vanskelig å rekruttere riktig kompetanse. Erfaringene fra å samle ulike (mindre) nemnder i større enheter oppleves som positivt blant informantene.

Informantenes erfaringer med nemndsbehandling, for eksempel fra UNE eller i barnevernssaker, tilsier at nemndene fungerer godt for å sikre materielt riktige og gode vedtak. En av informantene mener at en viktig styrke ved nemndsbehandlingen er at det blir avsatt tid og ressurser til å få fattet beslutninger i sakene.

Bragdø-Ellenes (2009) påpeker at en ulempe ved å flytte klageordninger til nemnder, vekk fra statsforvalter, vil være at statsforvalter mister nyttig informasjon om saksområder som statsforvalter fører tilsyn med. Tilsynsoppgaver gir også kompetanse på kommunale sakfelt som vil være nyttig i klagesammenheng, noe som vil svekkes ved klagebehandling i en uavhengig nemnd.

Flere av informantene mener at uavhengige nemnder ikke vil ha den lokalkunnskapen som statsforvalter har i dag. Implikasjonen av dette er at klagebehandlingen kanskje bør være begrenset til en rettslig prøving, og hvor det ikke gis anledning til å prøve kommunens frie skjønn.

Grunnleggende krav til saksbehandlingen

Uavhengighet blir løftet frem som en styrke ved etablering av uavhengig nemnd. Nemnder vil være politisk uavhengig, både fra stat og kommune. Dette ville bygget opp under tillit og legitimitet til behandlingen.

En av kommunene som har deltatt i utredningen hadde erfaring med en nemndslignende ordning som de selv hadde organisert. Ordningen fungerte godt for å gi legitimitet til vedtakene som ble fattet.

Avhandlingen til Bragdø-Ellenes (2009) sammenligner overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike. Bragdø-Ellenes vurderer blant annet uavhengige klagenemnder opp mot administrative forvaltningsstrukturer. Nemnders

uavhengighet og avstanden til forvaltningsinstanser blir vurdert som positivt for rettssikkerheten.

De fleste mener at uavhengigheten ville blitt styrket sammenlignet med klagebehandlingen hos statsforvalteren. Statsforvalteren er politisk styrt og må innrette seg etter regjeringen. Dette kan føre til at det utvikles en forvaltningspraksis – basert på politiske signaler – hvor det ikke foreligger hjemler i lovverket. Enkelte hevder at klagebehandling i en uavhengig nemnd trolig vil ført til «en renere prøving av Stortingets vedtak».

Flere er derimot kritiske til etablering av (flere) uavhengige nemnder. Enkelte mener at nemnder har «vokst ut over sine proporsjoner» og er bekymret for at det etableres ulike klagebehandlingspraksis på tvers av saksområder. Et grep som fremmes er å samle flere saksområder i samme organisatoriske enhet for å unngå dette. Blant informantene med betydelig erfaring fra uavhengige nemnder ble det nevnt at samling av flere saksområder innen en og samme enhet har gitt en mer strømlinjeformet saksbehandlingspraksis på tvers av saksfeltene.

En annen styrke ved uavhengige nemnder er at det kan trekkes et tydelig skille mellom sekretariatsfunksjonen og selve nemndsorganet. Dette kan bidra til økt uavhengig behandling ved at jurister i sekretariat skal sikre at saksbehandlingen er i tråd med loven, herunder kontradiksjon og habilitetsvurderinger. Deretter kan nemndmedlemmene gjøre en egen vurdering av andre hensyn, samt vurdere helheten.

Enkelte mener at nemndbehandling vil være positivt for å ivareta individenes rettigheter. En henviste til erfaringene med fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker.

Proporsjonal saksbehandling (effektivitet og økonomi)

De nemndene som er omtalt på side 49 er store og ressurskrevende. De kan være egnet til å behandle store og prinsipielle saker. Hvis man skal sikre effektivitet i mindre saker og enklere saker, må man etablere prosedyrer utenfor full nemnd. Dette kan gjøres gjennom delegering, men der nemnda fortsatt har ansvaret.

Bragdø-Ellenes (2009) mener at en fordel med klagebehandling i uavhengige nemnder er at nemndene har klart begrensede oppgaver sammenlignet med administrative forvaltningsorganer. Dette kan innby til mer uavhengig, men også effektiv saksbehandling. Derimot har andre erfaringer med at behandlingen i nemnder er tidkrevende og opplever det som byråkratisk.

Basert på informantenes synspunkter synes det som at størrelsen og saksomfanget på nemndene vil være viktig for å sikre proporsjonalitet i saksbehandlingen. Det er uklart hva utfallet av dette vil være sammenlignet med dagens ordning med statlig klagebehandling. En utfordring som løftes frem ved mindre saksomfang er at variasjon i mengden saker kan innebære at man til tider har for få ansatte.

Enkelte er kritisk til en utvikling med flere nemnder fordi det fører til et mer komplekst aktørbilde, hvor det krever større kompetanse hos partene til å gjennomføre prosesser. Noen påpeker at nemndsbehandling svekker partenes evne til å komme frem til løsninger på lavere nivå og at man heller forholder seg mer strategisk for å «vinne» saken. Dette er et argument som også blir fremmet til en alternativ ordning med forvaltningsdomstol.

Til slutt, argumenterer også enkelte for at uavhengige nemnder øker terskelen for å ta saker til klagebehandling. Dette vil trolig være avhengig av hvordan behandlingen organiseres, og flere mener at behandling kan skaleres ulikt ut fra sakens omfang og betydning. Enkelte er imidlertid kritiske til en utvikling hvor personer i større grad får «livet sitt brettet ut med flere mennesker til stede». Flere mener at skriftlig behandling vil være

tilstrekkelig i de fleste typer saker. Prinsipielt, vil det derimot være mulig med muntlighet og bevisførsel, også ved nemndsbehandling.

Det kommunale selvstyret

Det er en gjengs oppfatning blant informantene at uavhengig nemnd ikke vil være en vesentlig styrking av det kommunale selvstyret. Fordelen, som enkelte påpeker, er at overprøvingen rent formelt vil være uavhengig av staten og at man dermed ikke bryter med prinsippet om at forvaltningsnivåene skal være likeverdige. Videre vil nemnder kunne styrke det kommunale selvstyret dersom prøvingen utelukkende gjelder det rettslige og ikke kommunes skjønnsvurdering.

6.2.4 Forvaltningsdomstol

De aller færreste av informantene hadde klare formeninger om hvordan en forvaltningsdomstol ville fungert i Norge. I intervjuguiden presiserte vi ikke om en løsning med forvaltningsdomstol ville komme i tillegg til eller istedenfor bruk av ordinære domstoler.

Som for uavhengige nemnder, er det få prinsipielle argumenter mot en slik ordning, og de aller fleste mener at en forvaltningsdomstol, isolert sett, ville ivarettatt rettssikkerheten best av de alternative ordningene. Hovedargumentet mot en forvaltningsdomstol ser ut til å være knyttet til omfattende ressursbruk og mer omstendelige prosesser. De færreste mener at en forvaltningsdomstol vil slå positivt ut på det kommunale selvstyret.

De fleste påpeker at kommunene allerede i dag har en mulighet å prøve sakene for domstolene, og at en forvaltningsdomstol slik sett vil være et unødvendig rettsnivå, gitt at partene fortsatt vil kunne prøve saken i tingretten.

De som argumenter for en forvaltningsdomstol påpeker at en slik domstol vil være langt mer effektiv og fleksibel enn dagens domstoler, som oppfattes å være lite egnet til behandling av forvaltningsklager. Det blir derfor oppfattet at en supplerende ordning med forvaltningsdomstol ville vært en styrke for rettssikkerheten ved at langt flere saker ville vært prøvd i et domstolsystem.

Materielt riktig og «gode» vedtak

De fleste mener at en forvaltningsdomstol ville vært en styrke for å få materiell riktighet i beslutninger. Dette blir begrunnet ved at behandlingen trolig vil være mer profesjonalisert enn ved dagens ordning og med bedre juridisk kompetanse. En forvaltningsdomstol vil trolig også være en styrke for å få fattet beslutning i saker.

Grunnleggende krav til saksbehandling

Objektivitet og uavhengig behandling blir løftet frem som en styrke ved en forvaltningsdomstol sammenlignet med dagens ordning. Her legges det blant annet vekt på at statsforvalter i dag har «mange hatter», for eksempel at de både behandler søknader og klager på dispensasjoner.

En av informantene mener at hovedargumentet som taler for forvaltningsdomstol er at det gir mulighet til å ha prosesser som er tilpasset forvaltningssakene. Dette er noe man mangler i dag. Vedkommende mener terskelen for domstolsbehandling i dag er så høy, hovedsakelig på grunn av høye kostnader, at man i liten grad har mulighet til å prøve saker på en god måte i rettsapparatet. Flere oppfatter at det ville vært en fordel å ha færre forvaltningssaker til behandling i den ordinære domstolen. De som argumenterer for en slik ordning mener derfor at en forvaltningsdomstol må komme i tillegg til, og ikke

som en erstatning for dagens ordning med kommunal klagebehandling. Dette begrunnes ut fra prinsippet om at saker bør løses på et så lavt nivå som mulig.

Flere er kritiske til en utvikling hvor saker skal løses som tvister mellom ulike parter. Dette oppleves av mange som uheldig, både i saker hvor private og offentlige er parter, og i saker hvor offentlige organer representerer begge partene. For saker mellom private og kommuner mener flere at det vil være en uheldig ubalanse i partenes tilgang på ressurser, og hvor den offentlige som regel vil ha langt flere ressurser tilgjengelig. Dette vil igjen kunne føre til mer advokatbruk og unødvendig ressursbruk sammenlignet med dagens ordning.

Når det gjelder tvister mellom to offentlige parter, mener flere at en utvikling hvor to offentlige parter «settes opp mot hverandre» vil være uheldig. Dette vil kunne føre til en svekket dialog og konfliktløsning på lavere nivå. De som er positive til forvaltningsdomstol mener derfor at det bør være ulike prosesspor for ulike typer saker, hvor man kun har skriftlig behandling i enkelte saker for å sikre jevnbyrdighet mellom partene. Dette vil også kunne løses ved at det er dommeren som utreder det juridiske.

Det er noe uenighet når det gjelder hvorvidt prøving av det frie skjønnet har betydning for om forvaltningsdomstol er en egnet modell.

Vi vil selv peke på at en forvaltningsdomstol vil kunne styrke kommunens stilling i forhold til staten når tvister oppstår. Skal kommunene ha et reelt kommunalt selvstyre må de ha mulighet til å forsvare seg med rettsmidler når staten trækker over grensen. Rent prinsipielt er dette viktig og det er nedfelt i charteret om kommunalt selvstyre.

Proporsjonal saksbehandling

Flere mener at for mange typer vedtak vil domstolsbehandling være en unødvendig komplisert og omstendelig behandling. Det påpekes imidlertid av andre at dette avhenger av hvilke krav man stiller til behandlingen av de enkelte vedtak. For noen vedtak, kan man legge opp til en skriftlig behandling som ligner på dagens ordning, mens man for andre typer saker kan ha en mer omfattende prosess med for eksempel muntlighet.

En del er bekymret for at en forvaltningsdomstol vil føre til en økt terskel for å prøve saker. Enkelte påpeker også at det kan føre til en lang «overgangsperiode» hvor få saker blir overprøvd før man får et system som fungerer.

Det kommunale selvstyret

De færreste ser klagebehandling i en forvaltningsdomstol som en styrke for det kommunale selvstyret. Informantene fra statsforvalterembetene mener at en forvaltningsdomstol vil kunne føre til en svekkelse av det kommunale selvstyret sammenlignet med dagens ordning. Dette bygger på at statsforvalter i dag jobber på «bred front» gjennom god dialog med kommunene, og de har en viktig systemforståelse som bidrar til samordning på tvers av forvaltningsnivåene. Dette er en rolle en forvaltningsdomstol ikke vil kunne ta. Videre påpekes at hvis man hadde løftet klagebehandling ut av statsforvalteren ville det kunne ført til en mer fragmentert offentlig forvaltning og mer «silotenkning», ettersom de ville mistet en viktig kompetanse som bidrar til informasjonsflyt mellom forvaltningsnivåene i dag. Informanten hevder at dette ville ført til at nasjonal politikk ville fått enda større innflytelse.

6.2.5 Domstol

Det er nær sagt ingen av våre informanter som mener det er en god idé med klagebehandling i det ordinære domstolsapparatet. Dagens domstol oppfattes å være

lite egnet for behandling av forvaltningssaker fordi det vil gi høye kostnader og omfattende prosesser.

6.3 Dagens ordning med lovlighetskontroll

Dagens ordning med lovlighetskontroll oppfattes som en sikkerhet for mindretallet i kommunen mot ulovlige vedtak. Det er ingen av informantene som mener lovlighetskontroll fungerer som en viktig begrensning på det kommunale selvstyret.

De fleste av informantene i kommunene hadde få erfaringer med ordningen og inntrykket er at den brukes lite. Saker som har blitt tatt opp har vært knyttet til:

- kjønnsfordeling i kommunestyrets representasjon
- kommuneplaner
- budsjett
- skolestruktur
- fri ferdsel i strandsonen

Selv om denne ordningen ser ut til å være lite brukt, er det enkelte kommuner hvor lovlighetskontroll har blitt brukt som «et politisk verktøy» for å markere seg, få innflytelse eller trenere saker. Vi har ikke grunnlag for å si hvor representativt dette er, men hovedinntrykket er at dette ikke er typisk for 'gjennomsnittskommunen'.

Overdreven bruk av lovlighetskontroll er ikke knyttet til statsforvalters rolle, men til den mulighet mindretallet i kommunalpolitiske organer har til å kreve lovlighetskontroll. Informantene ser ikke risikoen for «misbruk» som relevant for plassering av ansvar for å utøve kontrollen.

6.3.1 Materielt riktige og «gode» vedtak

I intervjuene er det ikke kommet påstander om at lovlighetskontroller gir materielt feil eller svake vedtak. Informantene med erfaring fra slike saker oppfatter i hovedsak at kommunen og statsforvalter har hatt en felles forståelse av lovfortolkningene.

I den grad vi allikevel finner slik kritikk i datamaterialet er dette knyttet til at enkelte informanter i kommunen har opplevd svake forholdsmessighetsvurderinger i statsforvalters vedtak.

Gitt omfanget at lovlighetskontroller, oppfatter de fleste at det er en styrke at ansvaret for alle typer saker er plassert hos statsforvalter. Dette gir grunnlag for å bygge erfaring og kompetanse. Beskrivelsene vi har fått av informantene fra statsforvalterembeter tyder på det legges stor vekt på høy juridisk kompetanse ved gjennomføring av kontroller. Behandlingen blir vurdert som svært grundig og enkelte trekker også frem at det ikke er uvanlig at vedtak blir brukt som en viktig rettskilde.

6.3.2 Grunnleggende krav til saksbehandling

Informantene retter ikke vesentlig kritikk mot saksbehandlingsprosessen for lovlighetskontroll og foreslår derfor ikke endringer på dette feltet. Som vi beskriver i 4.3, er saksbehandlingsreglene for lovlighetskontroll mindre utviklet. Hovedinntrykket er at statsforvalter oppfattes som å ha gode og ryddige prosesser. Lovlighetskontrollen beskrives som er ren prøving av det rettslige, altså ikke en prøving av kommunens frie skjønn.

Statsforvalterne kan gjøre lovlighetskontroll på eget initiativ. I intervjuene får vi beskrevet at det er en høy terskel for å gjennomføre kontroller på eget initiativ. Det synes å være en innarbeidet praksis om at det skal foreligge særskilte begrunnelser for å gjøre dette.

Omfanget av lovlighetskontroller på eget initiativ blir beskrevet som å være preget av ressursknapphet.

Noe av kritikken rettet mot misbruk av ordning om lovlighetskontroll hos mindretallet i kommunalpolitiske organer har vært manglende begrunnelser for å be om lovlighetskontroll. Dette synes ikke å være et generelt problem, selv om det er knyttet usikkerhet til dette. Dette omtaler vi videre i kapittel 6.3.5.

Statsforvalterne som er intervjuet, forteller at det skjer en sliingsprosess knyttet til anmodningene om lovlighetskontroll. Det blir hevdet at statsforvalter får langt flere anmodninger om lovlighetskontroll enn saker hvor de faktisk gjør en vurdering, men at mange saker blir avvist.

6.3.3 Proporsjonal saksbehandling (effektivitet og økonomi)

De fleste er enige i at lovlighetskontroll bør gjennomføres på store og viktige saker med prinsipiell betydning. Enkelte av kommunene har opplevd at det er blitt utført omfattende lovlighetskontroller knyttet til byggesaker av liten praktisk betydning, for eksempel knyttet til uteboder. Her oppfatter informantene i kommunene lovlighetskontrollen som uforholdsmessig og lite praktisk.

6.3.4 Det kommunale selvstyret

Ingen av våre informanter fremholder at lovlighetskontroll svekker det kommunale selvstyret. Informantene fra statsforvalterne er tydelige på at slike kontroller er en ren prøving av det rettslige, og at vedtaket kun oppheves.

6.3.5 Justeringer i ordningen

Enkelte av informantene med erfaring fra misbruk av lovlighetskontroll, mener at det kan være grunn til å heve terskelen for å be om lovlighetskontroll. Særlig vektlegges det at det bør stilles krav til en viss begrunnelse for at mindretallet mener vedtaket er ulovlig.

Flere synes imidlertid å være uenig i at det bør stilles krav til begrunnelsen. Synspunktene er dels begrunnet i at politikere er lekfolk og i at administrasjonen i kommunen kan bistå i å få klargjort begrunnelsen i forbindelse med kommunens interne behandling før oversending til statsforvalteren.

Andre informanter viser også til at det er foretatt justering knyttet til statsforvalters behandling av anmodninger ved at de gis anledning til å kun vurdere det som er angitt i anmodningen, jf. kommuneloven § 27-3 andre ledd. Ved manglende konkretisering er det derfor mulig for statsforvalter å avvise anmodningen.

Videre hevder enkelte at muligheten for å misbruke ordningen, for eksempel for å trenere saker, er begrenset. Dette blir begrunnet i at anmodning om lovlighetskontroll ikke innebærer at kommunen må stanse en videre iverksetting av vedtaket. Enkelte mener allikevel at effekten av å be om lovlighetskontroll får den intenderte effekten av å trenere sakene ved at anmodningen synliggjør av en risiko for at vedtaket er i strid med loven.

Andre forslag som har vært løftet har vært at en høyere andel av kommunestyret må stille seg bak anmodning om lovlighetskontroll, for eksempel en tredjedel av representantene.

Enkelte hevder at lovlighetskontroll kan utvides med en åpning for at innbyggere i større grad skal kunne fremme slike krav, slik som modellen med forvaltningsbesvær i Sverige. Motforestillingene mot et slikt forslag er blant annet begrunnet i at ordningen i Sverige bygger på at svenske kommuner selv setter skatt, og at ordningen er en sikkerhet for

innbyggere for å føre kontroll på hva skatten brukes på. Noen av våre informanter med jussfaglig bakgrunn synes dette derfor er lite relevant i en norsk sammenheng.

6.4 Alternative ordninger til lovlighetskontroll

Fordeler og ulemper ved alternative ordninger for lovlighetskontroll er langt på vei de samme som for klager på enkeltvedtak. Under går vi derfor kun gjennom de sentrale momentene fra intervjuundersøkelsen.

Internt klageorgan i kommunen

Nær sagt ingen synes at lovlighetskontroll bør utføres av et internt klageorgan i kommunen. Uavhengighet og kompetanse er sentrale argumenter mot en slik ordning. Dette gjelder både et alternativ med en intern nemnd og at oppgaven legges til kommunens kontrollutvalg. For kontrollutvalget mener flere at dette vil være en klar svekkes av det rettslige, og hvor det politiske blir lagt større vekt i behandlingen. Enkelte mener at manglende kapasitet og kompetanse i kommunene medfører at de leier i konsulenttjenester eller revisjon for å behandle saker. Gitt at dette er tilfelles kan det argumenteres for at det finnes mekanismer som trekker i motsatt retning enn kommunale selvstyre.

Flere påpeker også at kommuner selv kan føre lovlighetskontroll på egne vedtak. Det vises også til at rådmann/kommunedirektør plikter å gjøre kommunestyret oppmerksom på rettstridige vedtak, jf. kommuneloven 13-1, fjerde ledd.

Uavhengig nemnd

Blant informantene er det uklart hvordan en uavhengig nemnd vil fungere sammenlignet med dagens ordning. Høy grad av tilfredshet med dagens ordning synes å prege informantenes synspunkter. Nemnder blir oppfattet å være ressursmessig bedre alternativ enn forvaltningsdomstol.

Enkelte mener at en nemnd vil kunne være et godt alternativ til statlig behandling uten at det fremkommer særlig utdypende begrunnelser. Det lille omfanget av lovlighetskontroller synes å peke mot en nasjonal ordning. Flere mener også at ulike nemnder for ulike saksområder medfører et komplisert system hvor det er vanskelig å holde oversikt over ordningene. Manglende kunnskap om lokale forhold blir også trukket frem som et argument mot nemnd, sammenlignet med dagens ordning.

Forvaltningsdomstol

Informantenes synspunkter på hvordan er forvaltningsdomstol ville fungert for lovlighetskontroll synes å være sammenfallende med en uavhengig nemnd – de fleste har få refleksjoner om fordeler og ulemper ved en slik alternativ ordning.

Av hensyn til rettssikkerhet, mener allikevel flere at forvaltningsdomstol ville vært en god ordning. Hovedargumentet mot en forvaltningsdomstol er at det vil være unødig ressurskrevende. Informantene som er positive til en slik ordning mener hovedstyrken vil være at flere saker blir prøvd i en domstolsprosess med grundigere behandling sammenlignet med dagens ordning.

Ett problem med å gjennomføre lovlighetskontroll i en forvaltningsdomstol (eller i en ordinær domstol) er at dette krever representasjon av de to partene. Hvis det er mindretallet i kommunestyret som har utløst lovlighetskontroll, vil domstolen behandle en sak mellom flertallet og mindretallet i kommunestyret.

Sivilombudet

Sivilombudet blir av de fleste ikke vurdert som et relevant alternativ, og ville vært et brudd med dagens rolle som instans under Stortinget.

Domstol

Ingen av informantene mener domstolsbehandling av lovlighetskontroll er et godt alternativ. Omfattende ressursbruk og lite effektive prosesser synes å være sentrale argumenter mot et slikt alternativ.

7 Samlet oppsummering og drøfting

7.1 Klagebehandling

7.1.1 Vurdering av dagens modell

Dagens modell kjennetegnes av at en stor andel av klagenes over kommunale vedtak behandles av statlige organer. Våre informanter har opplyst at kommunene behandler kun relativt få saker selv i de kommunale klagenemndene eller andre folkevalgte organer. Det har ikke vært mulig å fremskaffe tall som viser hvor mange saker kommunene samlet sett behandler selv og hvor mange saker som behandles av statlige organer.

Når en vesentlig andel av klagenes behandles av statlige organer, som normalt vil ha adgang til å overprøve det frie skjønn i vedtaket, innebærer det åpenbart et faktisk inngrep i det kommunale selvstyret som kan være prinsipielt uheldig. Blant informantene pekes det særlig på situasjoner der det er tale om å fordele knappe ressurser innen helse- og omsorgssektoren og der statsforvalteren bare behandler enkeltsaker.

Når totaliteten av inngrepet i det kommunale selvstyret vurderes, kan man ikke bare vurdere antall klager, men også hvilken type saker som overlates til statlige organer. Overprøving i sakstyper som innebærer prioritering av kommunens ressurser eller som omhandler lokalt bestemte ordninger eller løsninger, innebærer et større inngrep enn saker av mer administrativ karakter hvor skjønnsrommet er lite.

Hovedinntrykket er likevel at de fleste av våre informanter er rimelig tilfredse med dagens ordninger for klagebehandling og at det ikke er framkommet sterk kritikk av ordningene. Flere framholder at det som oppleves som reelle begrensningene i det kommunale selvstyret følger at rettighetsfesting, reguleringer, mv. og ikke av statlig klagebehandling.

Styrken ved statsforvalterne som klageinstans er at de har god juridisk kompetanse og annen relevant fagkunnskap, og klagebehandlingen er relativt ubyråkratisk. Flere trekker også frem fordelene av Statsforvalterens uavhengighet av kommunen, og mener at uavhengigheten styrker kommunenes vedtak. Det gir vedtakene sterkere legitimitet og det gjør det av og til lettere å «sette strek».

Etter vårt syn er det klart det rent faktisk vil innebære en styrking av det kommunale selvstyret om kommunene i større grad behandler klager over egne vedtak, eventuelt om statlige klageorganer normalt kun hadde anledning til å overprøve lovligheten av vedtaket.

7.1.2 Mulige endringer i dagens modell

Flere informanter peker på rom for forbedringer, men uten grunnleggende endringer i ansvarsfordelingen og prosessene for klagebehandling. Nedenfor følger innspill fra informantene og våre egne vurderinger basert på innspillene.

Noen informanter påpeker at det, så vidt de kjenner til, ikke er foretatt noen *samlet* vurdering av omfanget av statlig overprøving eller en *helhetlig* vurdering av hvilke klagesaker kommunene bør behandle selv og hvilke klager som bør gå til statlige organer.

Det burde vært gjennomført en systematisk gjennomgang av arbeidsfordelingen mellom kommunen og statlige organer. Det bør i så fall være et mål å undersøke om det er klagesakstyper som bør behandles kommunalt av hensyn til det kommunale selvstyret. Enkelte sakstyper krever lokalkunnskap eller fagkunnskap på fagfelt der kommunene

gjennomgående er bedre rustet enn statsforvalteren. Det bør også tas hensyn til at det for visse sakstyper kan være et særlig behov for uavhengighet hos de som avgjør saken, hvilket kan tilsi å beholde et statlig klageorgan.

Flere informanter har påpekt at den interne kommunale klagebehandlingen ikke alltid holder den ønskede kvaliteten. Årsaker som trekkes frem, er at sakstilfanget er for lite og at kommunene ikke har tilstrekkelig kompetanse internt. Denne kritikken bør tas på alvor dersom man ønsker styrke det kommunale selvstyret gjennom økt intern klagebehandling i kommunene.

Som påpekt over, er det lave sakstilfanget i kommunene i seg selv som en hindring mot å bygge opp nødvendig erfaring og kompetanse. Gitt antallet klagesaker kommuneinformantene våre oppgir, er det nærliggende å tenke at antallet samlet er blitt så lavt at det ikke vil være praktisk mulig for kommunene å bygge opp den nødvendige erfaring og kompetanse på klagesaksbehandling. Det fremstår heller ikke som rasjonelt for kommunene å prioritere dette arbeidet når antallet saker er svært lavt.

Ønsker man å ha kommunal klagebehandling, må med andre ord omfanget over et visst nivå for å oppnå god nok kvalitet. Dette kan tilsi at kommunene bør gis ansvar for flere typer klagesaker enn i dag selv om flere av de vi har intervjuet er kritiske til å overføre flere sakstyper til kommunene. Får kommunene større ansvar for klagesaker, kan det også øke interessen for å delta i klagebehandlingen og øke den politiske viljen til å prioritere ressurser til klagebehandlingen.

Å øke antallet saker er neppe tilstrekkelig isolert. Andre tiltak bør også settes inn. Man kan for eksempel tenke seg at kommunene pålegges å ha en særskilt klagenemnd, bestemmelser med visse kompetansekrav for nemndsmedlemmene og om nemndenes sammensetning, styrket opplæring av de som deltar i klagebehandlingen, styrking av nemndenes sekretariater mv. Heves kvaliteten på behandlingen i klagenemndene, kan det bidra til at tilliten til at behandlingen er uavhengig også bedres.

Arbeidsformen i kommunestyrene og formannskapene er ikke tilpasset en enkeltsaksbehandling. Klagebehandling i disse organene bør være forbeholdt et fåtall saker som er av særlig prinsipiell eller politisk betydning. Å flytte klagesaksbehandlingen bort fra de organene som har til hovedoppgave å utforme kommunens politikk, kan også være et virkemiddel for å unngå uønsket politisering av klagesaker og bedre uavhengigheten.

Flere informanter har pekt på at kompetansen i kommunene er for svak. Det pekes særlig på mangelen på juridisk kompetanse. Overføres klagebehandling fra statlige organer til kommunen, må man kunne forutsette at det følger med økonomiske ressurser og at disse blant annet kan brukes til å rekruttere jurister eller kjøpe nødvendig juridisk bistand til klagebehandlingen. Kanskje vil kommunen også fremstå som en mer attraktiv arbeidsplass for jurister. Noen enkel løsning på juristmangelen i kommunene er imidlertid ikke enkel å peke på.

Flere mener det kan være god grunn til å gå gjennom sektor for sektor, for å gjøre en ny vurdering av om statsforvalters prøvingskompetanse bør være begrenset til å gjelde lovlighet eller også det frie skjønnet. Helhetsinntrykket fra intervjuene er en generell holdning om at statsforvalters prøvingskompetanse bør være begrenset til å prøve vedtakets lovlighet.

De mulige forbedringer av dagens klageordninger beskrevet ovenfor er her forsøkt oppsummert i kulepunkter:

- Det bør skje en gjennomgang av hvordan ansvaret for ulike typer klagesaker er fordelt mellom kommunene selv og statlige organer. Antallet klagesaker som behandles av kommunene må være så høyt at kommunen opparbeider tilstrekkelig erfaring og kompetanse på klagebehandling internt.

- KS bør vurdere å ta initiativ til å endre kommuneloven slik kommunene får en plikt til å ha en særskilt klagenemnd. I denne sammenhengen bør også andre tiltak som kan heve kvaliteten på den interne klagebehandlingen, som for eksempel kompetansekrav, vurderes.
- Det er behov for økt åpenhet om statsforvalternes vedtak i klagesaker. Det vil kunne styrke kvaliteten på vedtakene, tilliten til at statsforvalterens praksis er konsistent og kommunens mulighet til kontroll med praksisen. Statsforvalternes vedtak bør derfor publiseres på Lovdata eller på annet vis.
- Det bør foretas en gjennomgang av saksfeltene med statlige klageorganer med sikte på en helhetlig vurdering av hva som bør være klageorganets kompetanse. Hovedregelen bør være at statlige organer kun prøver vedtakets lovlighet.

7.1.3 Vurderinger av alternativer til dagens modell

Kommunene kan *behandle flere klagesaker selv*. I så fall bør kommunene kanskje pålegges å ha særegne klagenemnder. Klagebehandling i kommunestyret og i formannskapet kan avvikles som en del av forvaltningslovens normalordning for klagesaksbehandling. Videre bør kanskje de særskilte klagenemndene styrkes, for eksempel gjennom krav til kompetanse og styrking av sekretariatene. Denne løsningen ligger tett opp mot det som er beskrevet i punkt 7.1.2. Det er en glidende overgang mellom en justering av dagens modell eller en prinsipielt annen modell. Slik vi ser det, beror på hvor mye ansvar for klagebehandling som overføres til kommunene.

Skal kommunene få større oppgaver bør det av effektivitetshensyn være mulighet for å differensiere behandlingen av klagesaker. Saker som er særlig viktige for den private part eller politisk eller økonomisk prinsipielle bør behandles av hele nemnda, mens småsakene bør kunne delegeres til nemndlederen eller sekretariatet.

Mange av våre informanter er kritisk til at kommunene skal behandle flere klagesaker selv. Skepsisen skyldes trolig at mange av informantene også mener at kommunene per i dag ikke er godt nok rustet for å ivareta rettssikkerheten til den private part. For eksempel mangler mange kommuner juridisk kompetanse.

Hvis det er mulig å heve kvaliteten på den kommunale klagebehandlingen og overføre ressurser fra statlige organer, ville trolig skepsisen bli mindre. Man kan derfor ikke se argumentene mot overføring av kompetanse til kommunene uavhengig av kommunenes kompetanse- og ressursituasjon i dag.

En løsning kan derfor være å gi kommunene gradvis større oppgaver innenfor klagebehandling. De bør i så fall tilføres midler som i dag går til klagebehandling i statlig regi. I tillegg må det arbeides systematisk for å bygge opp kompetansen internt i kommunene. En slik løsning, vil, etter vårt syn, være den som best ivaretar det kommunale selvstyret.

Som et alternativ til at hver kommune behandler sine klagesaker selv, har vi skissert muligheten for *interkommunalt samarbeid om klagesaksbehandlingen*. Det vil i så fall kreve en endring i kommuneloven som åpner for interkommunale særskilte klagenemnder. Ellers kan man se for seg at organiseringen er som skissert over for de særskilte klagenemndene i hver kommune.

Fordelen ved et interkommunalt samarbeid vil være større sakstilfang, noe større fagmiljø og at de kanskje i noe større grad vil oppleves som uavhengige.

Ulempen vil være behovet for å etablere interkommunale organer, som kan være krevende prosesser og mer uklare ansvarsforhold. Det vil ikke lenger være ett kommunestyret klagenemnda har utledet sin kompetanse fra, og som dermed kan styre nemnda politisk gjennom de virkemidler kommunestyret har til rådighet. Det innebærer

også at modellen er mindre egnet til å ivareta det kommunale selvstyret enn en ordning der hver kommune har sin klagenemnd.

Vi har som et tredje alternativ skissert muligheten for *uavhengige nemnder* som behandler klager over kommunale vedtak i stedet for statlige klageorganer. I Danmark brukes slike nemnder i stor utstrekning. Fordelen med slike uavhengige nemnder sammenlignet med intern behandling i kommunene, er at man kan bygge opp større fagmiljøer enn det den enkelte kommune har mulighet for.

Nemndene kan på en del saksfelt være organisert regionalt og man kan sette sammen nemndene slik at medlemmer oppnevnes dels av kommunene selv og dels av ulike organisasjoner. På felt med svært få saker, bør man kanskje ha kun én nemnd for hele landet. Man kan både tenke seg én klagenemnd i alle typer saker hvor sammensetningen kan varieres etter behov eller ulike nemnder for ulike typer saker. Uansett bør det etableres ett felles sekretariat for nemnder som behandler klager over kommunale vedtak.

På samme måte som for de kommunale nemndene må behandlingen også kunne tilpasses sakens omfang og viktighet. Enkle saker uten prinsipiell betydning bør kunne delegeres til nemndslederen eller sekretariatet.

Ulempen med modellen er at det må bygges opp en egen organisasjon på tvers av kommunestrukturen. Modellen vil dermed trolig være mer ressurskrevende og dermed dyrere enn den vi har i dag.

Modellen reiser også spørsmål om hvem som skal ha ansvaret for organiseringen, hvem som har det politiske ansvaret for vedtakene som fattes og hvem som skal være rett saksøkt ved etterfølgende domstolsprøving av vedtak.

Det er også grunn til å stille spørsmål ved om en slik modell reelt bedrer det kommunale selvstyret nevneverdig. Selv om staten ikke står for overprøvingen og kommunene oppnevner flertallet av medlemmer til nemndene selv, flyttes beslutningskompetansen i klagesaker rent faktisk ut av kommunen. Noen stor gevinst for det kommunale selvstyret er følgelig neppe uavhengige nemnder. Vurderes en modell med uavhengige nemnder, bør derfor prøvingsadgangen trolig begrenses til å prøve lovligheten av vedtaket.

Som en fjerde modell, har vi foreslått en *forvaltningsdomstol*. En forvaltningsdomstol kan både tenkes om å komme i stedet for eller i tillegg til en klageordning. Vårt oppdrag har vært å vurdere klageordninger, ikke domstolsprøving av forvaltningsvedtak. Her vil vi dermed forutsette at det er tale om en forvaltningsdomstol som forestår klagebehandlingen.

Skal en forvaltningsdomstol kunne erstatte alminnelig klagebehandling forutsetter det en dommer som har en vesentlig mer aktiv rolle enn i alminnelig sivilprosess. Dommeren må ha til oppgave å veilede klageren og innenfor rimelighetens grenser gjøre egne undersøkelser. Domstolen må ta et større ansvar for rettsanvendelsen enn det de alminnelige domstolene i praksis gjør i dag i sivile saker. Målsetningen må være at den private part normalt må kunne ivareta sine interesser uten å være bistått av advokat, ellers vil ordningen bli for kostbar og i praksis svekke rettssikkerheten i vesentlig grad. Som hovedregel må saksbehandlingen, kunne gjennomføres skriftlig.

En slik ordning med en forvaltningsdomstol vil formodentlig sikre god juridisk kompetanse hos den som behandler klagen og uavhengighet. På den annen side må det antas at løsningen er ressurskrevende sammenlignet dagens ordning. Det må bygges opp en helt ny domstol, med tilhørende organisasjon og regelverk.

Løsningen er i liten grad egnet til å bedre det kommunale selvstyret, og forvaltningens kompetanse bør i så fall begrenses til å prøve vedtakets gyldighet.

Det ligger utenfor vårt oppdrag å behandle domstolsprøvingen av forvaltningsvedtak, men vi har likevel tatt alminnelig domstolsprøving med som et av alternativene i

intervjuene. Alle informantene er – lite overraskende – enige om at domstolsprøving med forvaltningsvedtak ikke kan erstatte klagebehandling. Det trekkes særlig frem at domstolskontroll med vedtak er arbeidskrevende og kostbart.

Selv om domstolsprøving av vedtak strengt tatt ligger utenfor det vi har utredet, er det likevel grunn til å påpeke at klagebehandlingen og domstolskontroll med vedtak ikke bør sees helt uavhengig av hverandre. Jo lettere tilgjengelig domstolskontroll med vedtak er, jo mindre krav kan man stille til klagebehandlingen uten at det går på bekostning av rettssikkerheten til den private part. Det er et rettssikkerhetsproblem at domstolskontroll med offentlige vedtak ofte ikke er en reell mulig for den private part. Risikoen og kostnadene ved en rettssak blir for høy. I stedet for en egen forvaltningsdomstol, kunne man derfor tenkt seg et eget prosesspor innenfor rammen av de alminnelige domstolene for forvaltningssaker eller visse typer forvaltningssaker – for eksempel etter modell av småkravprosess som økte tilgjengeligheten på domstolskontroll. Økte man tilgjengeligheten på domstolskontroll med vedtak, ville betenkelighetene med å overlate klagebehandlingen til kommuner med begrensede ressurser og begrenset juridisk kompetanse kanskje bli mindre.

7.2 Lovlighetskontroll

7.2.1 Vurdering av dagens modell

I det vesentlige er informantene enige om at dagens ordning med lovlighetskontroll fungerer godt og at den ikke innebærer reelt eller betydelig inngrep det kommunale selvstyre. Tvert imot er lovlighetskontroll en viktig mekanisme for å få løst juridiske konflikter internt i kommunen utenom domstolen.

7.2.2 Mulige endringer i dagens modell

Noen informanter opplyser at ordningen med mindretallsklage misbrukes av opposisjonen eller av enkeltpolitikere som ikke vil akseptere flertallets vedtak. Dette synes ikke "være noe utstrakt problem, men det kan være et betydelig problem i enkeltkommuner med et krevende politisk samarbeidsklima.

Man kunne tenkt seg å heve terskelen for mindretallsklager, for eksempel ved å kreve at flere representanter skal stille seg bak klagen eller ved å kreve at mindretallet begrunner klagen. De fleste informantene er imidlertid skeptiske til å endre et regelverk, som i hovedtrekk synes å fungere godt, på grunn av misbruk fra enkeltrepresentanter eller i enkeltkommuner. Dette er vi enig i.

7.2.3 Vurderinger av alternativet til dagens modell

Etter vårt syn er det ikke mulig å se for seg at lovlighetskontroll kan utføres på noen god måte *internt i kommunen* – for eksempel i kontrollutvalget i kommunen eller i andre folkevalgte organer i kommunen. Dette synes også informantene å være enige om. Ved intern behandling i kommunen ville ordningen lett miste sin viktigste funksjon, som er å løse juridiske konflikter internt i kommunen.

Vi har spurt informantene om *uavhengig nemnd* kan være et alternativ. Ettersom det er relativt få lovlighetskontroller, kan man enten se for seg en nasjonal nemnd eller en regional nemnd som behandler både klager over kommunale vedtak og lovlighetskontroller. Uavhengige nemnder kan organiseres på samme måte som uavhengige klagenemnder omtalt ovenfor, og har den ulempe sammenlignet med dagens ordning at den forutsetter oppbyggingen av en helt ny organisasjon. For øvrig fremstår det som det beste av de alternativene vi har funnet til dagens modell.

Vi har også spurt informantene om en *forvaltningsdomstol* eller de *alminnelige domstolene* kan være et alternativ. Domstolalternativene oppfattes å gi god sikkerhet for riktig rettsanvendelse, men som unødig ressurskrevende sammenlignet med dagens ordning. Et åpenbart problem ved å bruke de alminnelige domstolene, er også at prosessen er bygget opp rundt minst to parter. Mindretallet i kommunestyret har ikke partsevne, jf. tvisteloven § 2-1. I en forvaltningsdomstol kan man tilrettelegge for lovlighetskontroll ved ny prosesslovgivning tilpasset denne oppgaven. Tilsvarende kan man naturligvis også tilrettelegge for en slik prosess som et særskilt prosessspor i de alminnelige domstolene. Begge deler forutsetter at imidlertid det gjøres ikke ubetydelige lovendringer.

Til slutt har vi spurt informantene om *sivilombudet* kan være et alternativ til statsforvalterne. De fleste av informantene har ikke vurdert sivilombudet som et relevant alternativ og mener at det vil innebære et brudd med hva som ellers er ombudets oppgaver og rolle.

Felles for en uavhengig nemnd, domstoler og sivilombudet som alternativer til statsforvalteren, er at det er vanskelig å se at det kommunale selvstyret ville bli styrket ved å flytte oppgaven mellom organer som kommunen selv uansett ikke kontroller.

For å oppsummere er det ingen av de alternativene til dagens ordning med lovlighetskontroll som vi har undersøkt, som fremstår som bedre enn dagens modell – heller ikke med sikte på å oppnå et bedre vern om det kommunale selvstyre.

7.3 Selvstyre og likeverdighet mellom forvaltningsnivåene

I dette kapitlet har vi drøftet ordninger for klagebehandling og lovlighetskontroll blant annet ut fra virkningene for den enkelte kommunes reelle beslutningsautonomi. Man kan også vurdere ordningene ut fra en mer formell synsvinkel og ut fra et mål om å styrke likeverdigheten mellom forvaltningsnivåene.

Hvis ordningene skal styrke den enkelte kommunes beslutningsautonomi, mener vi ansvaret må overføres til kommunen selv. Dette kan være aktuelt for klagebehandling, men ikke for lovlighetskontroll.

Hvis man er opptatt av at staten ikke skal framstå som overordnet kommunesektoren gjennom at staten kan overprøve kommunale vedtak, kan både bruk av interkommunale og nasjonale nemnder samt forvaltningsdomstoler være aktuelle alternativer. Men etter vår og de fleste informantenes oppfatning vil slike løsninger bidra lite til å styrke den enkelte kommunes reelle beslutningsautonomi.

Litteratur

Baldersheim mfl. (2019) *Local Autonomy in the Nordic Countries*

Bragdø-Ellenes, Sunniva Cristina. *Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike*. Universitetet, 2009.

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgave, Universitetsforlaget, 2018 (Eckhoff 2018)

Hansen, Tore, et al. "*Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring*." (2009). NIBR-rapport 2009:19

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020): «*Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*». Veileder. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

KS (2019): <https://www.ks.no/ks-advokatene/nyheter/nye-regler-i-tvisteloven--1-4-a-gir-kommunen-vid-soksmalsadgang-mot-staten/>

Meld. St.12 (2011-1012) *Stat og kommune – styring og samspel*

NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov*

Sletnes, Ingun, et al. "*Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning*» (2013).

Stokstad, Sigrid, *Kommunalt selvstyre – Kompetansefordeling mellom Stortinget, statsforvaltningen og kommunene*, doktorgrad ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo 2012 (Stokstad 2012)