

Marthe Indset
Jan Erling Klausen
Eivind Smith
Marte Winsvold

Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2004:4

Statlig tilsyn med
kommunesektoren

NIBR-rapport 2004:7

Dialogen mellom fylkesmannen og
kommunene

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:

Gaustadalléen 21

0349 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

nibr@nibr.no

Publikasjonene

kan også skrives ut fra

www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Marthe Indset, Jan Erling Klausen,
Eivind Smith og Marte Winsvold

Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode

NIBR-rapport 2011:28

Tittel:	Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode
Forfatter:	Marthe Indset, Jan Erling Klausen, Eivind Smith og Marte Winsvold
NIBR-rapport:	2011:28
ISSN:	1502-9794
ISBN:	978-82-7071-910-5
Prosjektnummer:	O-2983
Prosjektnavn:	Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode
Oppdragsgiver:	KRD
Prosjektleder:	Jan Erling Klausen
Referat:	Innføringen av §60e i kommuneloven har gitt fylkesmennene ansvar for å samordne statlig tilsyn med kommunene. Prosjektet har undersøkt hvordan denne samordningen fungerer i praksis. Rapporten vurderer også systemrevisjon som tilsynsmetode, og fylkesmannens bruk av dokumentasjon fra kommunens egenkontroll.
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	Desember 2011
Antall sider:	179
Pris	250
Utgiver:	Norsk institutt for by- og regionforskning Gaustadalléen 21, 0349 OSLO Telefon: (+47) 22 95 88 00 Telefaks: (+47) 22 60 77 74 E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside:	http://www.nibr.no
	Trykk: Nordberg A.S. Org. nr. NO 970205284 MVA © NIBR 2011

Forord

NIBR har i samarbeid med prof. Eivind Smith gjennomført prosjektet ”Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode” i 2011. Prosjektet er utført på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). NIBRs prosjektleder har vært Jan Erling Klausen, mens Marthe Indset og Marte Winsvold har vært prosjektmedarbeidere. Prof. Eivind Smith har bidratt til prosjektet. Student Ida Hovengen har bidratt med innhenting og koding av data.

Prosjektet har undersøkt hvordan fylkesmannens samordning av statlig tilsyn etter kommunelovens §60e fungerer i praksis. Videre har bruken av systemrevisjon som tilsynsmetode blitt undersøkt, samt hvordan statlige tilsynsmyndigheter forholder seg til kommunenes egenkontroll.

Oslo, desember 2011

Trine Myrvold
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	5
Figuroversikt	6
Sammendrag	8
Summary	15
1 Innledning	22
1.1 Om prosjektet	22
1.2 Nærmere om hovedproblemstillingene	22
1.3 Det empiriske opplegget	24
1.3.1 Eksplorative intervjuer	24
1.3.2 Gruppeintervjuer og individuelle intervjuer	24
1.3.3 Dokumentstudier	26
1.3.4 Web-basert surveyundersøkelse	26
1.3.5 Meldeplikt etter personopplysningsloven	27
1.3.6 Koding av opplysninger om gjennomførte tilsyn	27
1.4 Om oppbyggingen av rapporten	27
2 Det rettslige grunnlaget for tilsyn og samordning	29
2.1 Innledning	29
2.2 Hva er tilsyn?	32
2.2.1 Tilsynets rolle	32
2.2.2 Tilsynet og veiledning	34
2.2.3 Innretning av tilsyn	35
2.2.4 Systemrevisjon og internkontroll	38
2.2.5 Intensjoner og hensyn ved tilsyn	42
2.2.6 Særlovshjemler for tilsyn	43
2.2.7 Særlovsgjennomgangen	45
2.2.8 Begrensningen til legalitetskontroll	45
2.3 Fylkesmannens samordning av tilsyn	49
2.3.1 Innledning	49
2.3.2 Intensjoner med samordningen av tilsyn	50

2.3.3	Samordning av gjennomføringen av tilsyn.....	51
2.3.4	Samordning av reaksjoner.....	52
2.3.5	Noen avsluttende bemerkninger.....	53
3	Utøvelsen av systemrevisjon.....	56
3.1	Innledning	56
3.2	Bruken av systemrevisjon	56
3.3	Oppbyggingen av systemrevisjon: finnes en gullstandard?	66
3.3.1	Systemrevisjon som en sekvens av handlinger	70
3.3.2	Avgrensning av systemrevisjon, tema, revisjonskriterier og reaksjoner	74
3.3.3	Terminologi.....	77
3.3.4	Innretningen av systemrevisjon	80
3.4	Effekter av systemrevisjon.....	86
3.4.1	Veiledning og læring.....	86
3.4.2	Når rektor vil bli jurist.....	88
3.4.3	Lovlighetsstyre vs. kvalitetsstyre.....	91
4	Om fylkesmannens samordning av statlig tilsyn etter § 60 e	94
4.1	Innledning	94
4.2	Hvordan forstår berørte myndigheter samordningsbestemmelsen?	95
4.3	Samordning i praksis.....	97
4.3.1	Hvilke konkrete rutiner for samordning av tilsyn har fylkesmannen?	98
4.3.2	Innhenting av informasjon for samordning.....	101
4.3.3	Samordning i tid og rom	104
4.3.4	Samordning av tilsynsmetodikk	108
4.3.5	Samordning av reaksjoner:.....	113
4.3.6	Samordning av oppfølgings- og læringsaktiviteter ...	123
4.4	Om konsekvensene av endrede rutiner for samordning	125
4.4.1	Hva er effekten av samordning i kommunene?.....	125
4.4.2	Hvordan opplever de øvrige regionale tilsyns- etatene at fylkesmannen ivaretar sin samordningsrolle?	129
4.4.3	Kommunenes opplevelse av samordning.....	134
4.4.4	Har samordningsbestemmelsen gitt utilsiktede virkninger?.....	138
4.5	Vilkår for samordning	140

4.5.1	Gir bestemmelsen i § 60 e tilstrekkelig hjemmel for samordningsoppdraget?	140
4.5.2	I hvilken grad legger rammebetingelsene til rette for fylkesmannens samordning av statlig tilsyn?	143
4.5.3	Mulige utfordringer i samordningsarbeidet.....	146
5	Tilsynsmyndighetenes bruk av resultater fra kommunenes egenkontroll.....	151
5.1	Innledning	151
5.2	Prioritering av tilsyn.....	154
5.3	Bruk av resultater fra kommunal egenkontroll.....	159
5.4	Samordning i et bredere perspektiv.....	161
6	Oppsummerende konklusjoner	165
6.1	Samordning: Fylkesmannens utfordring.....	165
6.2	Systemrevisjon og kommunal egenkontroll	169
6.3	Tilsyn og veiledning.....	171
6.4	Tilsyn og egenkontroll.....	172
6.5	Styrket samordning	174
	Litteratur	177

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Oversikt over virksomheter som har medvirket i intervjuer	25
Tabell 3.1	Antall kodete tilsyn etter korreksjoner, fordelt på fylkesmannsembeter.	58
Tabell 3.2	Andel statlig tilsyn utført som systemrevisjon (1.2004-7.2011). Nominelle tall for totalt antall tilsyn i parentes. Alle fylkesmannsembeter utenom Oslo og Akershus. Kilde: Weblisteundersøkelse.....	60
Tabell 3.3	Andel landsdekkende og regionale tilsyn utført som systemrevisjon (%) (1.2004-7.2011). Nominelle tall i parentes. Alle fylkesmannsembeter utenom Oslo og Akershus. Kilde: Weblisteundersøkelse	62
Tabell 3.4	Andel tilsyn i Helsetilsynet utført som systemrevisjon i de ulike embetene (%) (2010). Nominelle tall i parentes. Alle fylkesmanns-embeter. Kilde: Weblisteundersøkelse	64

Figuroversikt

Figur 3.1	Statlig tilsyn etter metode (1.2004-7.2011). Alle fylkesmannsembeter utenom Oslo og Akershus. Kilde: Weblisteundersøkelse.....	58
Figur 3.2	Andel statlige tilsyn utført som systemrevisjon eller med andre metoder (2004-2010). Alle fylkesmannsembeter utenom Oslo og Akershus. Kilde: Weblisteundersøkelse.....	59
Figur 3.3	Andel tilsyn i Helsetilsynet utført som systemrevisjon i de ulike embetene (%) og antall utførte tilsyn i hvert embete i stigende orden (2010). Alle fylkesmannsembeter. Kilde: Weblisteundersøkelse ...	66
Figur 4.1	Hvilke metoder bruker fylkesmannen for å samordne statlig tilsyn? Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn (n=12).....	98
Figur 4.2	Fylkesmannens innhenting av informasjon om statlig tilsyn fra tilsynsmyndigheter i og utenfor embetet. Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmennene (n=13)	102
Figur 4.3	Fylkesmennenes oppfatninger om hvorvidt informasjonen om tilsyn er god nok for å ivareta samordningsoppdraget. Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn (n=12).....	104
Figur 4.4	Fylkesmannens bruk av innhentet informasjon om tilsyn i samordningsøyemed. Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn (n=11).....	105
Figur 4.5	Samordning av metodebruk. Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn (n=12)	109
Figur 4.6	Oppfatninger om statlige føringer på metodebruk og tilsyn. Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn (n=11 for hver av de to påstandene).....	110

Figur 4.7	Orientering til fylkesmannen om reaksjoner før disse oversendes kommunene. Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmennene (n=10)	115
Figur 4.8	Oppfatninger om ulike sider ved fylkesmannens samordning av reaksjoner etter tilsyn (I). Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmennene (n=11).	118
Figur 4.9	Oppfatninger om bruk av pålegg og reaksjoner. Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmennene (n=11)..	121
Figur 4.10	Oppfatninger om samordning av reaksjonenes ”strenghet”. Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn (n=10/11)	122
Figur 4.11	Medførte innføringen av kommunelovens §60e endringer i fylkesmannens ambisjoner om samordning? Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn (n=11)	126
Figur 4.12	Medførte ikrafttredelsen vesentlige endringer i fylkesmannens rutiner i forbindelse med samordning av statlig tilsyn? Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn (n=11)	127
Figur 4.13	Opplever fylkesmannen alt i alt at kommunelovens §60e gir tilstrekkelig hjemmel for samordning? Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn (n=11).....	141
Figur 4.14	Fylkesmennenes vurderinger av ulike barrierer mot god samordning. Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn (n=9-10)	147
Figur 5.1	Fylkesmannens innhenting av dokumentasjon i forbindelse med systemrevisjon. Kilde: Web-survey til alle fylkesmenn (n=11).	156
Figur 5.2	Ulike former for tilsyn og kontroll med kommunal tjenesteproduksjon.....	162

Sammendrag

Marthe Indset, Jan Erling Klausen, Eivind Smith og Marte Winsvold

Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode

NIBR-rapport 2011:28

Dette er sluttrapporten fra prosjektet ”Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode”. Prosjektet har fokusert på tre temaer: (1) Tilsynets rettslige grunnlag og systemrevisjon som tilsynsmetode; (2) Fylkesmannens ivaretagelse av plikten til å samordne alt statlig tilsyn med kommunene med hjemmel i kommunelovens §60e og (3) samordningen av statlig tilsyn med kommunal egenkontroll.

(1) Tilsynets rettslige grunnlag og systemrevisjon som tilsynsmetode

Til tross for lovendringene i kommuneloven kapittel 10 A om tilsyn og samordning av tilsyn som trådte i kraft i 2007, er regelverket om statlig tilsyn med kommunesektoren til dels ganske fragmentert. Hovedbestemmelsene finnes i en rekke særlover om sosial- og helsestell, utdanning, arbeidsmiljø, næringsmidler og annet. Noen av disse lovene gjelder tilsyn med virksomhet som det først og fremst er kommuner som driver (kommuneplikter, f.eks skole), andre retter seg mot en bestemt type virksomhet uten hensyn til hvem den drives av, herunder også kommuner (aktørplikter, f.eks kjøkken/kantinedrift).

Dette skillet mellom tilsyn med aktørplikter og tilsyn med kommuneplikter preger til en viss grad terminologien, men også regelverk og praksis på det enkelte lovområde. Ved typiske ”aktørplikter”, for eksempel arbeidstilsyn, står ikke hensynet til kommunalt selvstyre like sterkt som ved tilsyn med for eksempel grunnskolen. Forarbeidene til kommuneloven kapittel 10 A peker også på at kommunene i mindre grad enn private tilsynsobjekter

har ”høve til å påvirke inntektene og utgiftene sine” (Ot.prp.nr.97 2005-2006: 53).

I tillegg til særlovsbestemmelsene om kommuneorientert tilsyn gir kommuneloven kapittel 10 A generelle bestemmelser om tilsyn med kommunens virksomhet. I praksis legger særlovgivningen ofte oppgaver om tilsyn til departement, andre statlige etater eller til fylkesmannen. Dette har sammenheng med at bestemmelsene i kommuneloven kapittel 10 A ikke selv gir hjemmel for tilsyn med kommunene. Det er opp til særlovgivningen å definere hvilke områder det skal føres tilsyn med og hvem som skal gjøre det.

På denne bakgrunn gir bestemmelsene i kommuneloven § 60 e om fylkesmannens samordning av alt statlig tilsyn samlet sett et nyttig bidrag til en samfunnsøkonomisk gunstig utforming av det samlede tilsynet med kommunene. Samtidig er det slående at samordningens effektivitet i meget stor grad hviler på fylkesmennenes evne og vilje til å påvirke helheten i det statlige tilsynet. Selv om intensjonen er god og behovet til stede, bidrar utvilsomt den heterogene karakteren ved det totale samordningsområdet til å gjøre oppgaven vanskelig. Dette har å gjøre med at de rettslige virkemidler som fylkesmannen er utstyrt med for å gjennomføre samordningen er beskjedne. En mer utstrakt samordning av tilsynets resultater støter imidlertid mot det selvfølgelig utgangspunkt at både kommune og tilsyn er bundet av den enkelte lov. Dette innebærer at et tilsynsorgan som oppdager klare ulovligheter, ikke kan unnlate å gjøre det som er nødvendig for å bringe forholdet i orden.

Prosjektet bygger på case-studier i tre fylker (intervjuer i fylkesmannsembetene, andre tilsynsmyndigheter og kommuner), samt landsdekkende undersøkelser og dokumentstudier. Som et utgangspunkt ser det ut til at selve forståelsen av systemrevisjon – som kontroll med lovligheten ved bestemte plikter, herunder også kontroll med kommunens egne lovpålagte plikter til å sikre at lovkrav overholdes – er relativt allmenngyldig blant tilsynsmyndighetene. Samtidig viser intervjuene at det knytter seg flere ulikeheter til hvordan systemrevisjon utføres av de ulike tilsynsmyndighetene.

At systemrevisjon blir praktisert ulikt av tilsynsmyndighetene kan være én forklaring på at forståelsen av hva som ligger systemrevisjon ikke synes å være tilsvarende presis blant dem vi

har intervjuet i kommunene. Samtidig er et klart inntrykk at systemrevisjon som tilsynsmetode oppleves som en mer hensiktsmessig og lærende innretning av tilsynet, sammenliknet med andre former for tilsyn. Dette blir ofte begrunnet med at systemrevisjon ansvarliggjør styringssystemet, og er ikke bare et rent tilbakeskuende tilsyn.

Som nevnt melder ansatte i kommunene også om at de *tilsynene* som utføres i kommunen varierer til dels betydelig omfang/innretning, metodikk, graden av veiledning og hvordan tilsynsrapportene ser ut. Dette gjør at tilsyn oppleves som uforutsigbart å betjene. Når så i tillegg flere av kommunene opplever *tilsynsmengden* og *trykket* som stort, og forteller om manglende samordning i tid og sted, blir tilsynet en *belastning* som går ut over læringsutbyttet. Fokuset rettes mot å forberede seg til og betjene tilsynets krav, i stedet for mot kvaliteten i det kommunale tjenestetilbudet. En hypotese blir dermed at jo mer tilsyn og jo større tilsynstrykk i en kommune, jo større behov for læring av tilsynet.

Praktiseringen av systemrevisjon synes å variere en del, for det første med hensyn til hvor systemrettet tilsynsfokuset er. Mens en del tilsyn begrenser seg til å undersøke systemer for kvalitetssikring på den enkelte virksomhetssted, har andre tilsyn oftere systemrevisjoner som undersøker hele styringslinjen helt opp til rådmannen. For det andre varierer systemrevisjon med hensyn til både handlinger, avgrensning av tema for tilsynet og tilsynskriterier. En gjennomgående tilbakemelding er at fylkesmannens tilsyn oppleves som svært styrt av sentrale sektormyndigheter. Ofte utarbeides det tilsynsinstrukser for de nasjonale systemrevisjonene, som definerer aktiviteter, dokumenter, kontrollspørsmål og tilsynskriterier.

Nær alle informantene i denne undersøkelsen fremholder at systemrevisjon må gi rom for læring og veiledning. Dette behovet fremstår som større enn behovet for å avgrense tilsynet i forhold til dialog og nettopp veiledning. Det kan være grunn til å se nærmere på om prøveprosjekter og tiltak for kompetanseutvikling kan bidra til å innfri læringseffektene fra tilsyn i større grad. Ikke minst synes tilsynsrapportene å ha en pedagogisk utfordring.

(2) Samordning av statlig tilsyn

For å bidra til at statens tilsyn med kommunene samlet sett blir mer oversiktlig, enhetlig og forutsigbart har fylkesmannen gjennom kommuneloven § 60 e fått mandat til å samordne det statlige tilsynet med kommunene. Samordningsoppdraget omfatter både det tilsynet som utføres av fylkesmannen selv og tilsyn som utføres av andre statlige tilsynsetater. I rapportens kapittel 4 blir bestemmelsen evaluert med henblikk på hvorvidt den har virket i henhold til sitt formål. Mer spesifikt ser vi på hvordan tilsynsmyndighetene forstår bestemmelsen, hvordan samordningen foregår i praksis, hvilke konsekvenser bestemmelsen oppleves å ha og hvordan vilkårene for samordning vurderes.

Samordningsmandatet som følger av § 60 e oppleves som nokså vidt. Tre tolkinger av hva samordningsbestemmelsen innebærer er rådende. For det første forstår alle embeter bestemmelsen som å gjelde koordinering av tid og sted for tilsyn. For å få til en slik samordning har alle embetene i undersøkelsen utarbeidet en tilsynskalender over planlagte tilsyn. Mange embeter innkaller også til møter med ulike tilsynsetater der tilsynsplaner gjennomgås, og flere embeter har etablert koordineringsenheter med spesifikt ansvar for samordning. Det oppleves som lettere å koordinere tilsynsetatene internt i embetene enn å koordinere tilsynsetatene som ligger utenfor embetene. Dette beskrives som et paradoks, da flere av tilsynsetatene utenfor embetene har et stort tilsynsvolum og behovet for å samordne nettopp disse tilsynene med andre tilsyn derfor er ekstra stort. Tilsynene utenfor embetene er i utgangspunktet positive til at fylkesmannen skal samordne alt statlig tilsyn, men opplever det som vanskelig å binde seg til en bestemt tilsynsplan fordi de har mange inspeksjonsbaserte og uvarslede tilsyn. Videre inngår flere av disse tilsynene allerede i en samordning med HMS-etatene, og de synes det som krevende å også skulle samordne seg med fylkesmannens tilsyn. Kommunene rapporterer at de merker lite til fylkesmannens samordning, og flere kommuner har nylige eksempler på at tilsyn er kommet samtidig til de samme virksomhetene. I disse eksemplene er det tilsynsetater innenfor og utenfor fylkesmannsembetene som har kommet samtidig, og det understøtter det embetene selv rapporterer om, nemlig at de har problemer med å samordne tilsynsetatene utenfor embetet.

For det andre forstås samordningsbestemmelsen som samordning av tilsynsmetodikk. I de tre caseembetene har det vært gjort noen spede forsøk på å få til en slik samordning, men det oppleves som vanskelig fordi tilsynsmetodikken i all hovedsak er bestemt av oppdragsgivere på sentralt nivå. Samordning av metodikk er heller ikke alltid vurdert som ønskelig, fordi det ofte er faglige begrunnelser for å bruke en bestemt metodikk på et bestemt felt. Forskjeller i tilsynsmetodikk oppleves imidlertid ikke som et stort problem verken av tilsynsmyndighetene selv eller i kommunene.

Til sist forstås bestemmelsen, i tråd med lovteksten, dit hen at reaksjoner med vesentlige virkninger skal samordnes. Dette gjøres i hovedsak ved at tilsynsmyndighetene melder inn til fylkesmannen dersom de avdekker avvik som det vil kreve betydelige ressurser å lukke. Fylkesmannen innkaller da den aktuelle tilsynsmyndighet og tilsynsobjektet til et dialogmøte. I alle embeter er de klar over at samordningsbestemmelsen innebærer en samordning av reaksjoner med vesentlige virkninger, men muligheten for slik samordning er lite brukt. Informantene i tilsynene og i kommunene mener at dette delvis skyldes at det sjelden er behov for slik samordning, men også i noen grad at kommunene selv opplever at det er opp til tilsynsmyndighetene å fange opp om kommunene får problemer med å lukke avvik, og at de ikke selv kan spille inn dette behovet.

I de aller fleste embetene oppgir de at de allerede før innføringen av §60e hadde ambisjoner om å samordne tilsynet, men at ambisjonene ble styrket ved innføringen av bestemmelsen og at bestemmelsen har skjerpet fylkesmannens rolle som samordner og tydeliggjort og legitimert fylkesmannens samordningsmandat. Den har også i noen grad ført til at man både har fått fokus på og lettere har kunnet forplikte tilsynsmyndigheter utenfor embetet til å la seg samordne. Embetene varierer litt i synet på hvorvidt samordningsbestemmelsen gir tilstrekkelig hjemmel, men flere påpeker at hjemmelen vanskelig kan være sterkere, fordi faglige vurderinger nødvendigvis må gå foran behovet for samordning. Et ønske som fremkommer er imidlertid at bestemmelsen ga sterkere mandat til å legge ROS-analyser til grunn for prioriteringen av tilsyn. De detaljerte bestillingene fra oppdragsgiverne oppleves som å vanskeliggjøre samordningsmandatet fordi tilsynsporteføljen blir svært ufleksibel. Samlet sett opplever de hos fylkesmannen at det er volumet på oppdragene som gis og graden av detaljstyring fra oppdragsgiver med hensyn til antall tilsyn, tilsynsobjekter og

tilsynsmetodikk, som er den største utfordringen for å få til en god samordning.

(3) Statlig tilsyn og kommunal egenkontroll

Prosjektet har undersøkt forholdet mellom statlig tilsyn og kommunal egenkontroll. Det siste begrepet dekker både administrasjonssjefens internkontroll med kommunens virksomhet, og kommunens overordnede egenkontroll, særlig slik den utføres av kommunerevisjonen. Spørsmålet er om tilsynsmyndighetene legger vekt på kommunens egenkontroll når de prioriterer hvor det skal utføres tilsyn, og om man legger vekt på resultatene fra egenkontrollen. Dette er ikke minst relevant for å unngå dobbeltarbeid, siden både tilsynet og egenkontrollen retter seg mot det samme tjenesteapparatet.

Undersøkelsene viser at tilsynsmyndighetene som fører tilsyn med aktørplikter som gjelder kommunene ikke tar hensyn til kommunal egenkontroll i prioriteringen av tilsyn. Dette skyldes særlig at de i overveiende grad har fokus på de enkelte tjenestestedene i utførelsen av tilsyn, og dermed i liten grad tar for seg kommunens egne kontrollsystemer. Videre utføres tilsyn med aktørpliktene først og fremst som kontroll av hvorvidt visse spesifiserte bestemmelser faktisk etterfølges, altså som en direkte legalitetskontroll. Dermed vil ”resultatene” fra kommunens egenkontroll i mindre grad være relevante for både prioritering av tilsyn og utførelsen av det. Man er imidlertid opptatt av kommunal internkontroll slik det er nedfelt på det enkelte tjenestested, og vil påse at disse systemene er på plass og fungerer.

Bildet er noe annerledes når det gjelder tilsynet med kommunepliktene, som i stor grad utføres av fylkesmannen. Flere av avdelingene fører tilsyn med hele den kommunale styringskjeden, og er opptatt av internkontrollsystemene både på det enkelte tjenestested og på overordnet nivå i kommunen. I forbindelse med systemrevisjon er hovedpoenget nettopp å føre tilsyn med internkontrollsystemene, og man vil både etterspørre dokumentasjon på at slike systemer er på plass og undersøke om de fungerer i praksis. Men slik dokumentasjon innhentes i forbindelse med gjennomføringen av tilsyn, og spiller ikke inn under planleggingen og prioriteringen av tilsyn.

Når det gjelder forholdet mellom egenkontrollsystemene *ut over internkontrollen*, er situasjonen imidlertid noe annerledes.

Avdelingene i fylkesmannsembetene innhenter, i varierende grad og med varierende systematikk, kommunerevisjonens rapporter og gjør seg kjent med disse. Men siden kommunerevisjon i den enkelte sektor skjer sporadisk, og ikke fortløpende slik som med internkontrollen, har ikke tilsynet det tilsvarende fokus på å kontrollere om de overordnede egenkontrollsystemene er på plass. Videre har informantene både i fylkesmannsembetene og i kommunene i de tre casefylkene gitt uttrykk for varierende oppfatninger om den metodiske og substansielle kvaliteten i kommunerevisjonens rapporter. Ikke minst av denne grunn ser det ut til at kommunens overordnede egenkontroll ikke har avgjørende betydning for verken prioriteringen eller utførelsen av tilsyn.

Summary

Marthe Indset, Jan Erling Klausen, Eivind Smith og Marte Winsvold

Co-ordination of central government supervision and "systems audit" as a method for supervision

NIBR-report 2011:28

This is the final report of a project on "co-ordination of national government supervision and systems revision as a method for supervision" which NIBR has carried out in 2011 on commission by the Ministry of Local Government and Regional Development. The project has addressed three main issues: (1) What are the key features of systems audit as a method for supervision, and how is the method used in governmental supervision in various branches of public services? (2) How do the county governors fulfill their legal obligations related to the co-ordination of governmental supervision? (3) How does governmental supervision relate to the municipalities' own control systems?

(1) Systems audit as a method for governmental supervision

Despite the 2007 legal amendments of the Local Government Act chapter 10 A about government supervision and coordination, the regulatory framework concerning government supervision of the municipal sector as a whole is rather fragmented. The main provisions are enshrined in several legal acts regarding social and health care services, education and training, the working environment, foodstuff among other things. Some of these legal acts concern supervision of obligation mainly carried out by the municipalities (municipal obligations), other legal acts are directed towards enterprises in general that are performing certain tasks (actor oriented obligations).

This distinction between supervision of actor oriented obligations and municipal oriented obligations influences to a certain extent

NIBR-rapport 2011:28

the terminology, the specific provisions as well as the practice of supervision. The concern for local autonomy is not taken into account to the same extent at labor inspections as for supervisions according to the Education Act. The preparatory works of the Local Government Act state that the municipalities to a lesser extent than private enterprises are able to influence their revenues and expenditures (Ot.prp.nr.97 2005-2006:53).

In addition to this, the Local Government Act issues general provisions on governmental supervision of the municipal sector. However, provisions regarding supervision of the specific municipal oriented obligations are authorized in each specialized law on education, health services and so on. At this backdrop, § 60 e of the Local Government Act regarding the County Governor's coordination of government supervision as a whole, provides for a valuable contribution to an economical shaping of the government supervision of the municipal sector. However, the effectiveness of this coordination rests on the County Governor's own will and effort to affect the entire system of municipal supervision. Even though the intentions are good and the need for the coordination clause is evident, the heterogeneous character of the entire field of coordination complicates the task.

One explanation is that the legal measures at disposal for the County Governor's coordination are modest. If a strengthening of the County Governor's role in this manner were to happen, a possible solution could be to equip the County Governor with a legal competence to set up and coordinate an overview of the annual, planned government supervisions of the municipalities. Nor should the Ministries' potential to influence their subordinated inspectorates on their behavior regarding this matter through instructions and the annual assignments.

To gather data and information regarding the practices of systems audit as a method of supervision, we have conducted a rather comprehensive case study with interviews of several state supervisory authorities as well as municipalities in three selected counties. As a point of departure, it seems clear that there is a common understanding of the concept of systems audit as a review of legality of certain obligations, including a review of the municipalities' obligations to make sure that a system of internal control is in force. At the same time, the interviews reveal several

differences in how systems audit is carried out by the various government authorities.

These various practices of systems audit may offer one explanation for why our interviewees in the municipalities seem not to have the same precise understanding of the concept. Partly – however not always – our informants in the municipalities seem to have a somewhat lower degree of accuracy of what systems audit is or should be. However systems audit is generally understood as more learning, and hence as a more suitable method of supervision compared to the merely divergence oriented inspections. Such opinions are justified by their experiences of systems audit as a legal review of the lines of responsibility in the municipal organization, which is seen as useful. Also several perceive of systems audit as a method that addresses dialogue and guidance to a larger extent.

As pointed out, interviewees in the municipalities experience that the government supervisions conducted in their undertakings are quite different as regards comprehensiveness, methods, the degree of guidance and the final reports. Subsequently the government supervisions are viewed as hard to anticipate in matters of needed time and resources, documentation, how to prepare and so forth. In addition, the volume of supervisions is viewed as high. Subsequently, a number of un-coordinated government supervisions in the same municipality within a short time frame, is still evident, resulting in a lesser learning potential. The municipalities' attention is directed towards serving supervisions, and not towards improving the quality of their services. Hence, one hypothesis is the more supervisions conducted in a municipality, the higher demands and needs for learning and guidance.

Our interviews of the various government inspectorates confirm the impression of systems audit conducted differently. Systems audit varies with regard to the degree of systems focus. While for instance the systems' focus of the supervisions carried out by the Norwegian Food Surveillance Authority are restricted to documentation and internal control the specific kitchen or waterworks, the Norwegian Health Inspectorate more frequent have systems audits addressing the entire chain of steering leading up to the deputy mayor of the municipality. One relevant question

in this context is to what extent the many provisions on internal control enshrined in the specialized legal acts are all suited to contribute to the deputy major's general system of internal control obligated by the Local Government Act.

Systems audit also varies as regards to activities, the demarcation of the audit's theme as well as obligations and the issuing of orders. The County Governor inspectors regard the various central authorities as very involved and instructive in defining and issuing systems audit. Central government authorities often issue elaborate instructions for each national systems audit, defining the activities, the documents, the questions of investigations as well as the criteria and parameters.

A common understanding of systems audit is that it has to be preventive and provide room for learning and guidance. The need for learning and guidance stands out as higher than the need for a clear demarcation of supervision from guidance. Not least, the final supervisory reports seem to have an educational challenge. This study suggests that the various parties involved should work together through projects and trial measures in order to identify and develop methods of improved learning from supervision.

(2) Coordination of governmental supervision

Through the Local Government Act § 60 e, the County Governor is given a mandate to coordinate all government supervision of municipal services. The aim of this mandate is to make government supervision more transparent, consistent and predictable. The coordination assignment includes both the supervision performed by the County Governor itself and the supervision carried out by other supervisory authorities. In chapter 4, the provision is evaluated with respect to whether it has worked according to its purpose. More specifically, we look at how the County Governor understands the provision and how he carries it out in practice, the provision's impact on actual coordination and the conditions for coordination.

The coordination mandate imposed by § 60 e was perceived as fairly broad, although three interpretations dominated. First, the provision was interpreted as concerning coordination of the time and place of inspection. To achieve such coordination all County Governors included in the study had developed a supervisory

calendar of scheduled inspections. Other common tools for coordinating inspections were regular meetings with the various inspection agencies and the establishing of specific coordination units within the County Governor office. Informants at the County Governor office perceived it as easier to coordinate the agencies within the office than the agencies outside the office. This was pointed out as a paradox, since the agencies outside the County Governor often had large inspection volumes and it therefore was a particular need to coordinate these agencies in order to avoid collisions with other agencies. The inspection agencies outside the County Governor welcomed the coordination provision, but found it somewhat difficult to commit to a specific supervision plan since they had many unplanned and unannounced inspections. Moreover, several of the agencies outside the County Governor already participated in a coordination scheme with other inspection agencies regarding Safety and Health, and they found it demanding with yet another coordination scheme. According to the case municipalities, the coordination efforts of the County Governor were hardly visible, and several municipalities had recently accommodated simultaneous inspections from different and uncoordinated agencies from within and from outside the County Governor. This supports the finding that the County Governor had trouble coordinating the agencies outside the office.

Second, the supervision provision was interpreted as concerning the supervision methodology. In the three case County Governor offices, feeble attempts had been made to coordinate the methodology of different supervision agencies. However, this proved difficult as the methodology was decided at the national level of each agency. Coordinating the supervision methodology was not necessarily considered as desirable either because there often were professional reasons to use a particular methodology in a particular sector. Differences in supervisory method, however, were not seen as a big problem either by the supervision agencies or by the municipalities.

Third, and in line with the statutory text, the provision was interpreted as meaning that reactions with significant impacts should be coordinated. In practice, this was done by the supervision agencies reporting to the County Governor if they revealed discrepancies that would require significant resources to close. If such a situation was identified, the County Governor

should convene the agency and the municipality to a dialogue meeting. All County Governor offices were aware that the coordination provision involved an obligation to coordinate reactions with significant effects, but the possibility of such coordination was rarely used. Informants in the agencies and in the municipalities believe that this was partially because there was rarely a need for such coordination and partly because the municipalities felt that it was up to the agencies to identify and report to the County Governor if the municipalities had trouble closing deviations. The municipalities themselves did not feel that they could report such needs.

Most County Governor offices in the study reported that they already before the introduction §60e had had ambitions to coordinate government supervision efforts, and that this ambition was strengthened by the introduction of the coordination provision. Moreover, they felt that the provision had strengthened and clarified the legitimacy the County Governor's role as coordinator. To some extent the provision had also made it easier to commit the agencies outside the office to coordination schemes. As to whether the provision provided a sufficient legal basis for coordination, there were some differences in opinion between County Governor offices. Some pointed out that the legal basis could not be stronger than it was, because professionally assessed supervision need must necessarily take precedence over the need for coordination. Others wished that the provision provided a stronger mandate so that they could prioritize inspections based on their own Risk and Vulnerability analysis. The very detailed commissions from the agencies at the national level made the inspection portfolio rather inflexible. The volume of assignments and the rigid and detailed directives from the national level, posed the biggest challenges to achieve good coordination.

(3) Governmental supervision and municipal control systems

The project has explored the relationship between (national) governmental supervision and municipal control systems. The latter term covers the chief officer's internal control systems as well as the municipality's overarching political control systems. The question has been whether the governmental supervisory authorities pay heed to municipal control systems when planning and prioritizing supervision, and if they take the results of

municipal controls into account. This could be relevant not least in terms of avoiding duplication of supervision and control efforts.

The project makes a distinction between governmental supervision with two categories of municipal activities. Firstly, some activities are regulated by laws common to any organization, public or private. This includes for instance the Working Environment Act, which is applicable to municipal institutions as well as private companies. Such legal obligations are termed “actor oriented obligations”. Secondly, other activities are regulated by laws that oblige municipalities to offer certain services such as primary education. These laws do not concern private actors. Legal obligations following these laws are termed “municipal oriented obligations”.

This distinction appears relevant to the question of the relationship between governmental supervision and municipal control systems. Supervision with “actor oriented obligations” focus mostly on conditions on individual sites of service production and whether these conform to legal provisions or not. As a consequence, overreaching municipal systems for control and supervision are largely disregarded. The situation is somewhat different when it comes to governmental supervision with “municipal oriented obligations”. In these cases, the supervisory authority does demand documentation about the chief officer’s internal control systems. Such documentation is essential to the execution of “systems audit”, a method of governmental supervision which has a focus on the municipal control systems. It appears however that the governmental supervisory authorities to a very limited extent use documentation about municipal control systems to make decisions on the prioritization of supervision.

1 Innledning

1.1 Om prosjektet

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har i 2011 gjennomført prosjektet ”Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode” på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Prosjektet har hatt tre hovedproblemstillinger:

1. Har kommunelovens §60e virket i henhold til sitt formål?
2. Hvordan fungerer systemrevisjon som tilsynsmetode?
3. Hvordan bruker tilsynsmyndighetene resultater fra kommunens egenkontroll?

Disse problemstillingene kan sees i sammenheng med utviklingen på feltet siden framleggelsen av Tilsynsmeldingen i 2004 (NOU 2004:17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*). Kommunelovens § 60 e ble gjeldende fra 1.1.2007, og pålegger fylkesmannen å samordne alt statlig tilsyn overfor kommunesektoren. Det er denne samordningsfunksjonen som nå har blitt undersøkt empirisk. Videre synes det som om bruken av systemrevisjon som tilsynsmetode har tiltatt i de senere årene, og prosjektet har undersøkt ulike sider ved bruken av denne metoden. Endelig har prosjektet hatt fokus på ulike sider av tilsynsmyndighetenes bruk av resultater fra kommunens egenkontroll.

1.2 Nærmere om hovedproblemstillingene

Prosjektets mandat har vært å kartlegge, analysere og vurdere visse sider ved det statlige tilsynet med kommunene. Som presentert over er undersøkelsene avgrenset til å omfatte tre hovedtemaer:

Om kommuneloven § 60 e har virket i henhold til intensjonene

Kommuneloven § 60 e kapittel 10 A, gir Fylkesmannen en rett og plikt til å samordne alt statlig tilsyn rettet mot kommunen eller fylkeskommunen. Samordningsmandatet omfatter praktiske sider og bruk av reaksjoner ved statlig tilsyn. Formålet med § 60 e er å bidra til at det statlige tilsynet med kommunene blir mer samordnet, dvs. mer oversiktlig, enhetlig og forutsigbart. Bakgrunnen for de nye tilsynsbestemmelsene i kommuneloven kapittel 10 A var erkjennelsen av at statens tilsyn med kommunesektoren ble praktisert ulikt og at det ikke eksisterte noen entydig forståelse av tilsynsbegrepet. Tilsynet med kommunesektoren ble beskrevet som fragmentarisk, og de ulike tilsynsordningene var blitt til i ulike kulturer og til ulik tid (Rundskriv H-03/07).

Det har vært ønskelig å undersøke hvordan fylkesmannen ivaretar samordningsoppgavene, hva som har vært endringer og effekter av kommunelovens samordningsmandat, samt vilkår for samordning.

Systemrevisjon som tilsynsmetode

Det statlige tilsynet med kommunene kan innrettes på ulikt vis, og gjøre bruk av varierte metoder. Kommuneloven avgrenser det statlige tilsynet til kun å prøve lovligheten. Systemrevisjon omtales ikke eksplisitt i kommuneloven, men blir redegjort for i forarbeidene.

Et siktemål for prosjektet har vært å kartlegge nærmere hva systemrevisjon er, og hvordan denne formen for tilsyn innrettes. Videre har prosjektet hatt til hensikt å undersøke statlige etaters bruk av systemrevisjon, samt effektene av systemrevisjon som tilsynsmetode.

Tilsynsmyndighetenes bruk av resultater fra kommunenes egenkontroll

Kommunenes egenkontroll omfatter den kontrollvirksomheten kommunene og fylkeskommunene driver overfor egen virksomhet med utgangspunkt i forutsetningene i kommuneloven om kontrollutvalg, revisjon og administrasjonssjefens internkontroll (KRD-rapport 2009). Den kommunale egenkontrollen omfatter dermed både regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon,

selskapskontroll og internkontroll. Særlovgivningen setter også på flere områder krav om internkontroll i kommunene.

Prosjektet har undersøkt i hvilken grad fylkesmannen ser hen til kommunenes egenkontroll i planleggingen og gjennomføringen av tilsyn, og på hvilken måte det statlige tilsynet samordnes med den kommunale egenkontrollen.

1.3 Det empiriske opplegget

Prosjektet bygger delvis på dokumentstudier og juridiske vurderinger, delvis på et forholdsvis omfattende empirisk opplegg.

1.3.1 Eksplorative intervjuer

Som et ledd i forberedelsene av de empiriske undersøkelsene ble det gjennomført fem eksplorative, delvis ustrukturerte intervjuer med et antall respondenter innenfor ulike sentrale og regionale statlige myndigheter samt KS. Representanter for følgende instanser har inngått:

- Fornyings- og Administrasjonsdepartementet (FAD), Fylkesmannseksjonen
- Helsetilsynet
- Mattilsynet
- Fylkesmannen i Vestfold
- Kommunenes Sentralforbund (KS)

Hensikten med de eksplorative intervjuene har vært å få en nærmere forståelse for ulike sider ved problemstillingene.

1.3.2 Gruppeintervjuer og individuelle intervjuer

I samråd med referansegruppen og KRD ble det valgt ut tre fylker til intensive studier. Disse fylkene er Østfold, Rogaland og Nordland. I hvert av fylkene ble det lagt opp til intervjuer med representanter for følgende instanser:

- Fylkesmannen og nærmeste stab

- Avdelingslederne ved fylkesmannsembetet
- Utførere av tilsyn fra de ulike avdelingene
- Regionledelse og utfører av tilsyn i Mattilsynet
- Regionledelse og utfører av tilsyn i Arbeidstilsynet
- Rådmann/ledergruppe i 2 kommuner i hvert fylke
- Virksomhetsleder i 2 kommuner i hvert fylke

De fleste intervjuene er gjennomført som gruppeintervjuer av 2-6 personer, av personer på samme nivå i organisasjonshierarkiet. Noen er intervjuet enkeltvis, enten som personlig intervju eller som telefonintervju. Til sammen er det gjennomført 39 intervjuer av 62 informanter i forbindelse med denne delen av undersøkelsen.

Tabell 1.1 *Oversikt over virksomheter som har medvirket i intervjuer*

Virksomheter
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Østfold
Arbeidstilsynet Nordland
Arbeidstilsynet Rogaland
Arbeidstilsynet Østfold
Mattilsynet Nordland
Mattilsynet i Rogaland
Mattilsynet Distriktskontor Indre Østfold
Brønnøy kommune
Fredrikstad kommune
Hjelmeland kommune
Rana kommune
Råde kommune
Stavanger kommune

Hensikten med denne fokuserte casestudien har vært å trenge dypere ned i prosjektets sentrale spørsmål, som ikke lett lar seg belyse ved hjelp av spørreundersøkelse eller survey. Denne delen av datainnsamlingen har ikke vært noen representativ undersøkelse av fylkesmannens samordning, systemrevisjon som tilsynsmetode og samordningen med kommunal egenkontroll. Selv om vi har lagt

vekt på å velge fylker og kommuner ut i fra spredning i geografi, befolkningsstørrelse og økonomi, er likevel kun 6 av Norges 430 kommuner intervjuet. Vi mener likevel at vi har funnet mønstre og sammenhenger i vår studie som vil ha relevans for vår forståelse av problemstillingene på et mer generelt grunnlag. At funnene bekrefter og utvider rådende oppfatninger både innenfor forskning og forvaltning understøtter det argumentet.

1.3.3 Dokumentstudier

Prosjektet har trukket på et bredt utvalg av dokumenter, hovedsakelig fra sentrale myndigheter. De viktigste dokumentkildene har vært lovtekster fastsatt av Stortinget eller departementer, lovforarbeider, juridisk faglitteratur, samt styringsdokumenter som tildelingsbrev, instruks, veiledere, årsmeldinger og årsrapporter.

1.3.4 Web-basert surveyundersøkelse

NIBR har gjennomført en web-basert surveyundersøkelse som er sendt ut til samtlige fylkesmenn. Undersøkelsen la opp til at fylkesmannen selv skulle besvare hovedvekten av spørsmålene, men med mulighet til å konsultere andre ansatte ved embetet etter egen vurdering.

Undersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av systemet Beetrive. Utsendelsene gikk til postmottaket i fylkesmannsembetene. Det viste seg at fem embeter ikke kunne motta denne henvendelsen, noe som kan skyldes tekniske aspekter ved disse embetenes epostsystemer (kanskje filter mot søppelpost og masseutsendelser). Disse embetene ble kontaktet direkte, og henvendelsen ble sendt til annen epostadresse som lenke i ordinær epost. Alle embetene mottok minst en påminnelse om undersøkelsen.

I alt 12 av 18 embeter har fullført besvarelsen. Dette gir en svarprosent på 66,6 noe som kan vurderes som akseptabelt. Ytterligere fem embeter har påbegynt undersøkelsen, men uten å besvare mer enn et eller to spørsmål. I noen tilfeller er disse resultatene tatt med i analysene, slik at antall respondenter ved noen tilfeller kan overstige 12.

1.3.5 Meldeplikt etter personopplysningsloven

Prosjektet er meldepliktig etter personopplysningsloven. Undersøkelsen er derfor meldt inn til Personvernombudet ved Norsk Samfunnsvitenskaplig datatjeneste (NSD). Personvernombudet har vurdert innhenting, behandlingen og lagringen av personopplysninger, og har gitt tilbakemeldinger på innholdet i informasjonsskrivet. Dette dokumentet sendes til respondentene ved første gangs henvendelse, og opplyser om prosjektet, om frivillig deltagelse og anonymitet og om behandling av data. NIBR har etterfulgt personvernombudets anmerkninger. Data vil bare bli rapportert i anonymisert form, og oppdragsgiver eller andre vil ikke få tilgang til data som kan spores tilbake til personer.

1.3.6 Koding av opplysninger om gjennomførte tilsyn

Alle fylkesmannsembetene og enkelte andre statlige tilsynsmyndigheter publiserer oversikter over gjennomførte tilsyn på sine nettsider. NIBR har gjennomført en undersøkelse hvor opplysninger er hentet fra disse kildene og kodet til et datasett. I dette datasettet inngår opplysninger om antall tilsyn, andel av disse som ble gjennomført som systemrevisjon og andel som var ledd i nasjonale tilsyn. Dette datasettet belyser dermed spørsmål om hvilke embeter som bruker systemrevisjon og hvordan dette har utviklet seg over tid. Det fremgår også hvor stor andel tilsyn (også over tid) som er nasjonale, og hvor stor andel av disse som er gjennomført som systemrevisjon.

Koding av opplysninger om gjennomførte tilsyn har vært et omfattende arbeid, som har vært gjennomført av student Ida Hovengen.

1.4 Om oppbyggingen av rapporten

Kapittel 2 tar for seg samtlige problemstillinger i prosjektet ut i fra en generell, juridisk/normativ innfallsvinkel. Hovedkilden til dette kapittelet er dokumentstudier og juridiske vurderinger gjennomført av prof. Eivind Smith.

Kapittel 3 omhandler systemrevisjon som tilsynsmetode. Her videreføres de generelle betraktningene i kapittel 2, og disse brukes som bakteppe til de empiriske observasjonene fra intervjuene og den web-baserte surveyen. Kapitlet drøfter systemrevisjonens natur og virkemåte, og tar utgangspunkt i at det finnes flere innfallsvinkler til å definere denne metoden: En generell og sektorovergripende, en som følger av de ulike sektorenes generelle håndbøker og veiledningsmateriell, en som ligger i veiledningene til det enkelte nasjonale tilsyn og en som ligger i lokal/regional praksis.

Kapittel 4 omhandler samordning av statlig tilsyn etter kommunelovens §60e. Det viser hvilke metoder fylkesmennene bruker til å samordne tilsynet, og hva embetene legger i samordningsbegrepet. Virkningene av innføringen av bestemmelsene vurderes, og det trekkes resonnementer rundt utfordringer for samordning.

Kapittel 5 tar for seg spørsmålet om tilsynsmyndighetens bruk av resultater fra kommunens egenkontroll.

Kapittel 6 inneholder noen oppsummerende konklusjoner og resonnementer.

2 Det rettslige grunnlaget for tilsyn og samordning

2.1 Innledning

Som eget, folkevalgt forvaltningsnivå har kommunene selvstendig ansvar for sin virksomhet. Overordnet styring og kontroll med kommunens samlede virksomhet ligger hos kommunestyret eller fylkestinget.

Statens styring av kommunesektoren må som utgangspunkt skje gjennom eller bygge på lov, budsjett eller avtaler. Innenfor de grenser for kommunens handlefrihet som følger av dette, er det som utgangspunkt opp til kommunestyret å prioritere kommunens bruk av ressurser.

Av dette følger at også statlig tilsyn med kommunene må bygge på lov eller forskrift. Kompetansefordelingen innenfor statsapparatet, derunder forholdet mellom ulike tilsynsorganer, kan i og for seg reguleres på annet vis, jfr. også grunnloven § 3 om at den utøvende makt er hos Kongen. Men sammenhengen mellom disse spørsmål og de spørsmål som gjelder forholdet mellom statsforvaltning og kommuner er nær. Derfor er det en fordel at de sentrale reglene om Fylkesmannens samordningsrolle nå er vedtatt i lov.

Siden lovendringen i 2006 (i kraft fra 1. januar 2007) må samordningens intensjoner og hvilke metoder som kan eller skal benyttes, klarlegges med utgangspunkt i kommuneloven § 60 e. I den grad bestemmelsene kan by på tvil, må de på vanlig måte belyses ved hjelp av lovforarbeider og annet relevant rettskildemateriale. Slik regelverket er lagt opp, gjelder dette ikke bare de generelle bestemmelsene i kommuneloven kap. 10 A, der

vi finner § 60 e, men også de mange bestemmelsene i særlovgivningen om tilsyn med skole, helse, arbeidsmiljø, mat osv.

Også rettspraksis om anvendelsen av rettighetsbestemmelser m.v. i særlovgivningen vil kunne gi viktige argumenter, det samme gjelder enkeltbestemmelsenes formål og ønsket om fornuftige og rimelige resultater ("reelle hensyn"). Ikke minst vil avveiningen mellom hensynet til "rettssikkerhet" og til "kommunalt selvstyre" kunne by på utfordringer.

På dette området er det imidlertid ikke mye autoritativ rettspraksis som kan gi støtte. Dette har gjort det mer aktuelt å trekke også forvaltningspraksis inn til belysning av tvilsomme spørsmål av forvaltningsrettslig karakter (se for eksempel Bernt m.fl., 2002). På vårt område gjelder dette ikke minst uttalelser fra Kommunaldepartementet eller Justisdepartementet om lovtolkning m.v. På sine saksområder vil sentrale tilsynsorganer gradvis kunne oppnå en sammenlignbar posisjon som "forvaltningsdomstoler" *de facto*.

Det er imidlertid viktig å merke seg at forvaltningsuttalelser m.v. om juridiske spørsmål, ikke uten videre kan regnes som rettslig avgjørende. Det generelle utgangspunktet må tvert imot være at slikt materiale ikke skal tillegges større vekt enn det etter sin saklige tyngde fortjener (Eckhoff og Smith (2010): 37-38). Men i praksis forekommer det nok at sentralforvaltningens uttalelser blir ansett som mer eller mindre avgjørende i seg selv, ikke bare overfor andre deler av statsforvaltningen men også i relasjon til forholdet mellom stat og kommuner.

Regelverket om statlig tilsyn med kommunesektoren er til dels ganske fragmentert. Hovedbestemmelsene finnes i en rekke særlover om sosial- og helsestell, utdanning, arbeidsmiljø, næringsmidler og annet. Noen av disse lovene gjelder tilsyn med virksomhet som det først og fremst er kommuner som driver ("kommuneplikter"), andre retter seg mot virksomhet av en viss art uten hensyn til hvem den drives av, eventuelt også kommuner ("aktørplikter").

Dette skillet preger til en viss grad terminologien, men også regelverk og praksis på det enkelte område. Flere momenter tilsier at det kan være fornuftig å trekke et slikt skille. Ved tilsyn med typiske "aktørplikter", for eksempel arbeidstilsyn, står ikke

hensynet til kommunalt selvstyre like sterkt som ved tilsyn med for eksempel grunnskolen. Forarbeidene til kommuneloven kap. 10 A peker på at kommunene i mindre grad enn private tilsynsobjekter har "høve til å påverke inntektene og utgiftene sine" (Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): 53).

Omvendt vil imidlertid tilsyn med gjennomføringen av typiske "aktørplikter" måtte skje under hensyn til strengere krav til klare lovbestemmelser og tilsvarende begrenset rom for skjønn enn det har vært vanlig å legge til grunn innenfor offentlig sektor. Men i den grad statens tilsyn med kommunene er begrenset til virksomhetens "lovlighet" (se nærmere i det følgende), vil denne ulikheten som utgangspunkt måtte jevne seg ut.

Det er imidlertid viktig å være klar over at få, om noen, eksempler på de to typene er helt rene. Selv om tilsyn med skoler og barnehager typisk retter seg mot kommunene, som bærer ansvaret for at det samlede tilbudet på disse områdene oppfyller lovens krav, finnes det en lang rekke private aktører på de samme områdene. I motsatt retning sier det seg selv at tilsynet med arbeidsmiljø eller matkvalitet ikke stanser ved kommunehusets dør.

I tillegg til særlovsbestemmelsene om kommuneorientert tilsyn gir kommuneloven kapittel 10 A generelle bestemmelser om tilsyn med kommunenes virksomhet. De retter seg som utgangspunkt til fylkesmannen. Men dette hindrer ikke at særlovgivningen legger oppgaver som tilsynsmyndighet til departementer eller andre statlige etater, eller til avdelinger hos fylkesmannen som faglig og administrativt opererer i nær tilknytning til nasjonale tilsynsorganer i den aktuelle sektor.

I praksis er det tvert imot ofte dette som er tilfelle. Dette har også sammenheng med at bestemmelsene i kommuneloven kap. 10 A ikke selv gir hjemmel for tilsyn med kommunene. Det er opp til særlovgivningen å definere *hvilke* områder det skal føres tilsyn med og hvem som skal gjøre det (jfr. § 60 b om når fylkesmannen selv kan være primær tilsynsmyndighet). Kommuneloven nøyer seg med å gi enkelte generelle bestemmelser om *hvordan* tilsyn skal gjennomføres (bl.a. slik at tilsynet er begrenset til virksomhetens "lovlighet"). Hvis det i særlovgivningen forekommer bestemmelser som avgrenser tilsynet på annet vis, vil utgangspunktet være at det er disse bestemmelsene som skal anvendes (*lex specialis*).

Men meningen har imidlertid hele tiden vært at særbestemmelsene om kommuneorientert tilsyn over tid skal tilpasses det mønster som på denne måten er trukket opp. I 2011 har dette arbeidet kommet langt (se nærmere nedenfor).

Tilsynet med oppgaver som kommuner til en viss grad utfører på linje med andre aktører i samfunnet ("*aktørpliktene*") faller som hovedregel helt utenfor bestemmelsene i kommuneloven m.v. Det blir i stedet utført av de statsorganene som forvalter de aktuelle regelverk, for eksempel Arbeidstilsynet (med kommunene som arbeidsgivere) og Mattilsynet (med kommunale kantiner m.v.). De generelle reglene i kommuneloven §§ 60 a-60 d kommer ikke til anvendelse på slike områder.

Reglene i kommuneloven § 60 e om samordning er derimot ikke begrenset på denne måten. Disse bestemmelsene omfatter i stedet *alt* statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner.

Det sier seg selv at en slik sammenstilling av tilsynsoppgaver med til dels ulik regulering og innretning kan skape særlige utfordringer for gjennomføringen av fylkesmannens oppgaver som samordningsinstans.

2.2 Hva er tilsyn?

2.2.1 Tilsynets rolle

Kommuneloven kapittel 10 A definerer tilsynets rolle og gir noen overordnede regler for tilsynsmyndighetenes virksomhet. En av intensjonene var å presisere begrepet tilsyn. Bakgrunnen var at begrepet ble oppfattet som fragmentarisk og utydelig, både når det gjaldt hva som skulle prøves og grensen mellom veiledning og tilsyn.

Loven bestemmer i dag at kjerneelementene skal være tilsyn med virksomhetens lovlighet, samt vurdering og reaksjon, jfr. Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): 6. Men ut over dette gir de nye bestemmelsene i seg selv liten veiledning. Vi må derfor gå til forarbeidene – og til den enkelte særlov – for å få nærmere beskjed om tilsynsbegrepet og om ulike tilsynsformer.

I St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn* blir tilsyn definert i vid forstand som all virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp lovverket og dets intensjoner. En slik definisjon er for vid til å tjene som grunnlag for å avgrense mot kontrollformer som har ett eller flere av de samme formålene, men som av ulike grunner bør behandles i andre sammenhenger (for eksempel behandlingen av klagesaker innenfor forvaltningsapparatet). I praksis synes begrepet ”tilsyn” først og fremst å omfatte (visse former for) kontroll som i det minste formelt blir initiert av tilsynsorganet selv.

Utgangspunktet i kommuneloven §§ 60 a og 60 b om at tilsynet som hovedregel er begrenset til å prøve om virksomheten skjer i samsvar med lov og forskrifter, stemmer med den del av den nevnte definisjonen som angir at tilsyn skal bidra til å følge opp lovverket og dets intensjoner. På denne måten skal tilsynet være underlagt de samme begrensninger som domstolenes kontroll med forvaltningen.

Dette innebærer at kommunenes skjønn ikke kan settes til side så lenge det holder seg innenfor de grenser som følger av det aktuelle hjemmelsgrunnlaget, derunder kravet om at sakene skal behandles likt dersom noe annet ikke er saklig begrunnet, jfr. Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): 44 (om grensedragningen, se Eckhoff og Smith (2010): kap. 24).

Avgrensningen til prøving av lovligheten bidrar til å understreke at det er politisk ansvarlige myndigheter, i siste instans Stortinget, ikke ”embetsmenn og tilsette i statlige tilsyn” (Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): 53), som skal sette grenser for kommunestyrenes prioritering av oppgaver.

På denne måten er begrensningen til legalitetskontroll begrunnet i hensynet til det kommunale selvstyret. Som demokratisk selvstyrte organer står kommunene ansvarlig overfor sine velgere og andre innbyggere (jfr. Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): 19). Også kommunene er bundet av loven. Men innenfor de grenser som følger av dette, skal skjønn utøves av kommunene selv.

Dersom statlige myndigheter også skulle kunne prøve skjønn innenfor lovgivningens rammer, ville det innebære en prinsipielt viktig innsnevring av den handlefrihet for kommunene som i utgangspunktet følger av loven. Dette ville komme i konflikt med

at den lovgivende makt med åpne øyne har valgt å legge de aktuelle oppgavene til et forvaltningsnivå med egen demokratisk legitimitet.

For å kunne gjennomføre et effektivt tilsyn må tilsynsorganene ha vid tilgang til kommunale saksdokumenter m.v. Kommuneleken § 60 c ivaretar dette behovet gjennom de generelle reglene om innsyn hos kommunene og i kommunale foretak m.v. Og dersom det blir avdekket at plikter som følger av lov eller forskrift ikke er oppfylt, kan kommunen gis pålegg om å rette de ulovlige forhold (§ 60 d).

2.2.2 Tilsynet og veiledning

Slik den er utformet i kommuneloven kapittel 10 A, innebærer dermed tilsynsrollen i streng forstand ikke annet enn å ta stilling til lovligheten av kommunenes virksomhet og eventuelt gi pålegg i tilfelle brudd på deres lovbestemte plikter. Forarbeidene presiserer at det statlige tilsynet består i å kontrollere om kommunens virksomhet er i tråd med lover og forskrifter, mens veiledning ikke er en del av tilsynet (NOU 2004: 17, 43). Dette begrunnes med at spørsmålet om hva som er lovlig, ikke gir rom for dialog med kommunene (idem: 121). Som utgangspunkt er veiledning og dialog snarere pedagogiske virkemidler med et sterkere preg av gjensidighet (se også Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): 59).

Til dette kommer at kombinasjon av tilsyn og veiledning fra samme statlige instans kan være problematisk av hensyn til det kommunale folkestyret. Lovlighetstilsyn må per definisjon regnes som en hierarkisk styringsform av regelorientert og (i en viss forstand) dermed formalistisk karakter. Hvis dette blir koblet med veiledning i situasjoner der kommunene vet at den veiledende instans vil kunne ta i bruk mer bastante styringsmidler dersom prosessen ikke fører frem til de resultater tilsynsorganet ønsker, vil også veiledningen kunne bli oppfattet som budskap av mer eller mindre autoritativ karakter.

Omvendt vil en instans som allerede har forsøkt å ”veilede” en kommune til rette, kunne ha problemer med å frigjøre seg fra det syn på lovgivningens innhold m.v. som veiledningen bygde på når det deretter kan bli aktuelt å konstatere ulovligheter og kanskje endog pålegge retting.

I alle tilfelle vil veiledning i slike situasjoner kunne innebære at grensen mellom legalitetskontroll og ”innblanding” i kommunens utøvelse av forvaltningsskjønn blir problematisk.

Ikke desto mindre åpner forarbeidene for at innslag av veiledning vil kunne kombineres med lovlighetskontroll. Dette begrunnes blant annet med at ”det i praksis vil vere vanskeleg å reindyrke tilsynsrolla heilt” og at det kan være ”ein glidande overgang mellom påpeiking av lovbrøt og informasjon om kva som kan gjerast for å oppfylle krava i lova” (Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): 59).

Men departementet understreker samtidig som ”det sentrale” at ”det skal skiljast tydeleg, både i lovgrunnlaget og i praksis”, mellom de to rollene, og at kommunen, så lenge den ”ikkje bryt lova”, står ”fritt til å følgje eller ignorere dei råda fylkesmannen gir og alternative måtar å oppfylle krava i lova på” (idem.).

I praksis vil forholdet mellom innslag av veiledning og (rent) tilsyn kunne variere mellom ulike tilsynsformer, jfr. nedenfor. Det er også viktig å være oppmerksom på at problemstillingen ikke uten videre er den samme for forhåndsveiledning og for veiledning – for eksempel i form av såkalte erfaringskonferanser – etter at tilsynet er gjennomført.

2.2.3 Innretning av tilsyn

I praksis finnes det en rekke ulike tilsynsformer. Noen hovedformer går under betegnelser som hendelsesbasert tilsyn, inspeksjonstilsyn, systemrevisjon, individuelt tilsyn og områdeovervåking.

Både enkeltvis og i sum kan bildet være forvirrende; dette skyldes også at de enkelte tilsynsformer ikke alltid avviker så tydelig fra hverandre som betegnelsene synes å antyde, eller at virksomheten i praksis låner trekk fra mer enn én hovedform. Enkelte særlover (forstått i lys av forarbeidene) angir imidlertid om tilsynet primært skal se på enkelthendelser eller på systemer.

For sin del gir ikke kommuneloven regler om hvordan tilsynet skal innrettes, herunder hvilke metoder som skal brukes. Forarbeidene redegjør imidlertid for tre hovedtyper av innretning av tilsyn:

a) Inspeksjonstilsyn

Inspeksjonstilsyn har vært den tradisjonelle formen for tilsyn. Den innebærer at en virksomhet blir oppsøkt med sikte på å kontrollere om regelverket etterleves. Slike tilsyn kan være både anmeldte og uanmeldte.

Inspeksjonstilsyn betraktes i mindre grad enn systemrevisjon som en standardisert metode. Men regelorienteringen er høy, og gjennomgang av om myndighetskrav er overholdt står helt sentralt. Hensikten vil være å korrigere avvik (NOU 2004: 17, 56). Fordi inspeksjonen primært er innrettet mot å evaluere situasjonen etter at den har funnet sted, vil derimot de preventive effektene være begrenset.

Denne tilsynsformen anses som ressurskrevende (NOU 2004:17, 113). Forarbeidene til kommuneloven tar derfor til orde for å gå over fra tilsyn gjennom enkeltinspeksjoner til systemrevisjon (se nedenfor). Dette har også sammenheng med at de områdene som er underlagt tilsyn har vokst.

b) Systemrevisjon

Systemrevisjon har i likhet med annen lovlighetskontroll til hensikt å fastslå om myndighetskrav overholdes, men fokuset rettes inn i ansvarskjeden med spørsmål om hvordan virksomheten arbeider for å sikre at nærmere angitte myndighetskrav overholdes (NOU 2004:17, 114). Utgangspunktet er dermed at virksomhetene selv har ansvaret for å oppfylle lovkrav, og for å påse og sikre seg at lover og forskrifter følges. Systemrevisjon er derfor også innrettet for å kontrollere kommunens egne systemer for internkontroll. I tillegg vil systemrevisjon gjennom sitt fokus på systemfeil, kunne avdekke årsaker til eventuelle avvik. Tanken er at tilsynet gjennom systemrevisjon kan avdekke grunnleggende svakheter i systemet i stedet for enkeltstående feil og mangler (Ot.prp. nr. 97 (2005-2006):23). Forarbeidene fremhever at systemrevisjon har to generelle hovedformål:

- Dels å fastslå om myndighetskrav som er fastsatt i lov eller forskrift blir oppfylt
- Dels å bidra til å utvikle internkontroll-/styringssystemer og kvalitetsforbedring (ibid).

Dette betyr nærmere bestemt at virksomheten må dokumentere at det er etablert et system for internkontroll og at systemet fungerer i praksis. Systemrevisjon er på denne måten nært knyttet til prinsippet om internkontroll. Punkt to indikerer dessuten at systemrevisjon ikke er avgrenset til kun å se på systemene for internkontroll i streng forstand, men også innhente informasjon fra de øvrige styringssystemene i kommunen, herunder kommunens totale egenkontrollsystem. I avsnitt 2.2.4 nedenfor går vi nærmere inn på hva som ligger i begrepene internkontroll og egenkontroll.

c) Overordnet faglig tilsyn/områdeovervåkning

Overordnet faglig tilsyn eller områdeovervåkning innebærer en bredere vurdering av den virksomheten som det føres tilsyn med, enn det som skjer ved systemrevisjon. Metodene vil inkludere innhenting, systematisering og tolking av innsamlet kunnskap i den hensikt å vurdere behovsdekning og kvalitet (NOU 2004: 17, 115). Typiske vil tilsynsorganet bygge på erfaringer fra tidligere tilsyn og annet materiale, for eksempel klagesaker og systematiserte data innhentet gjennom kartlegginger og tilgjengelige datakilder. ”Tilsyn” foreligger dersom dette faktagrunnlaget blir vurdert opp mot myndighetskrav. Intensjonen er faglig utvikling og organisering og – dermed – forebygging.

En slik innretning av tilsyn krever i større grad bruk av veiledning og dialog i kombinasjon med lovlighetskontroll (NOU 2004:17, 56). Typisk vil innsamlet kunnskap bli benyttet til å innrette og prioritere tilsynsvirksomheten, men også som grunnlag for å formidle informasjon til tilsynsobjektene (idem: 116).

Mens inspeksjonstilsyn betraktes som en kontrollform med sterk grad av regelorientering og liten grad av dialog, er altså overordnet faglig tilsyn i mindre grad innrettet mot å avdekke lovbrudd, og i større grad mot tilstandsvurdering og forebygging (NOU 2004:17, 56).

Metoder

Systemrevisjon legger klare føringer på hva slags dokumentasjon som skal gjennomgås. For øvrig er ikke metodebruken for den enkelte tilsynsform knyttet til noen spesifikk innretning av tilsynet.

Tilsyn kan altså baseres på varierte metoder. En kartlegging som ble gjort i forbindelse med innføringen av kommuneloven kapittel 10 A viser at det for flertallet av de kommunale sektorene som det ble ført tilsyn med, ikke var satt spesifikke krav til tilsynsmetode i lov eller forskrift (Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): 22). I praksis vil tilsyn stort sett bli gjennomført på grunnlag av en kombinasjon av flere metoder for hva som skal til for å få saken tilstrekkelig opplyst.

Hvor strengt en skal avgrense mot anvendelse av veiledning og dialog vil måtte variere ut i fra hvilke formål tilsynet skal fremme. Eksempelvis vil et av hovedformålene ved systemrevisjon – å bidra til *utvikling* av internkontroll-/styringssystemer og *kvalitetsforbedring* (NOU 2004:17: 121, Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): 23) – i større grad kreve læring gjennom veiledning. Det samme gjelder dersom tilsynet ikke bare skal *påse* at kommunenes virksomhet samsvarer med lovbestemte krav eller skjer mest mulig kostnadseffektivt, men også *bidra* til det.

2.2.4 Systemrevisjon og internkontroll

I norske kommuner føres det to typer kontroll og tilsyn gjennom det som refereres til som den *kommunale egenkontrollen*. Disse kontrolltypene er hjemlet i bestemmelsene i kommuneloven om administrasjonssjefens internkontroll (§ 23) og kontrollutvalgets og revisjonens kontroll med administrasjonen (kapittel 12). Tilsvarende som for systemrevisjon forekommer heller ikke begrepet internkontroll i kommuneloven. Kommuneloven har en overordnet bestemmelse om at:

Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll (§ 23).

Administrasjonssjefen pålegges for det første et kontrollansvar, jf. ansvar for ”betryggende kontroll”. For det andre skal administrasjonssjefen sørge for at lover, forskrifter og instruksjoner blir fulgt. Selve begrepet om internkontroll blir nærmere definert i forarbeidene til kommuneloven. Her heter det at internkontroll er:

(...) systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetenes aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller medhold av lov” (NOU 2004:17, 113)

Selv om det er administrasjonssjefen som i § 23 pålegges ansvaret for en forsvarlig internkontroll, er det kommunestyret i kraft av å være direkte folkevalgt, som er kommunens øverste organ og øverste ansvarlige for alle sider ved den kommunale forvaltning. Dette ansvaret kommer også til uttrykk i kommuneloven § 76, der det er presisert at kommunestyret og fylkestinget har:

(...) det øverste tilsyn med den kommunale forvaltning, og kan forlange enhver sak lagt frem for seg til orientering eller avgjørelse.

Denne kontroll- og tilsynsrollen følger av prinsippet om demokratisk styre. Som øverste folkevalgt organ utgjør tilsyn og kontroll med egen virksomhet et viktig premissgrunnlag for at folkevalgt styre skal kunne besikre eget hus, og påse at oppgavene utføres som forutsatt. Administrasjonssjefens internkontroll i medhold av kommuneloven utgjør én styringslinje opp til kommunestyret, og innebærer å ha kontroll med egen administrasjon. Denne styringslinjen blir kontrollert av en annen, separat kontrolllinje, nemlig kommunerevisjonen (regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll), også den forankret i kommunestyrets kontrollansvar.

Egenkontroll er med andre ord den kontrollen som kommunene selv bedriver, og som skal sikre folkevalgt styring og kontroll. Slik sett står den kommunale egenkontrollen, herunder internkontrollen, i motsetning til tilsyn, forstått som *statens* kontroll med kommunal virksomhet. I en viss forstand kan man si at disse to utgangspunktene for kontroll – det kommunale og det statlige – møtes gjennom systemrevisjon ved at staten retter fokuset mot kommunens egne kontroll- og styringssystemer.

I følge forarbeidene til kapittel 10 A skal fylkesmannen bistå de sentrale myndighetene i å velge og prioritere mellom tilsynsområder og tilsynsobjekter innenfor de rammene tildelingsbrevene fra sentrale myndigheter fastsetter. Forarbeidene peker på at fylkesmannen må tilpasse sin innsats til kommunens egenkontroll. For å unngå dobbeltarbeid må altså det statlige

tilsynet ta utgangspunkt i den dokumentasjon og de aktiviteter som følger av kommunenes system for internkontroll. Det heter videre at fylkesmannen bør unngå å føre tilsyn på områder som dekkes av kommunens egne kontrollaktiviteter, for eksempel forvaltningsrevisjon (NOU 2004:17, 90). Ideelt vil systemrevisjon legge klare føringer på hva slags dokumentasjon som skal gjennomgås, mens resultatene fra kommunens egenkontroll vil legge føringer på hvilke kommuner og områder som skal være gjenstand for statlig tilsyn.

Gradvis har plikten til internkontroll blitt lovfestet i en rekke særlover. Ikrafttreddelsen av internkontrollforskriften¹ i 2002 var en viktig milepæl i denne utviklingen, og etter hvert har en rekke særlover fått inkludert bestemmelser om internkontroll. For eksempel kom det i 2006 en egen forskrift om internkontroll etter barnevernloven², og det har også gjennom de siste årene kommet forskrifter om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner³, og om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen⁴. I andre tilfeller er det ikke egne forskrifter om internkontroll, men bestemmelser som er relevante for internkontrollen er i stedet lagt inn i sentrale forskrifter. For eksempel heter det i forskriften til opplæringsloven (§ 2-2) at:

Skoleeigaren skal medverke til å etablere administrative system og å innhente statistiske og andre opplysningar som trengst for å vurdere tilstanden og utviklinga innanfor opplæringa⁵.

Det kan være instruktivt å se litt nærmere på en av disse forskriftene, siden de viser hvilke forhold systemrevisjonen skal rettes mot. I forskriften om internkontroll etter barnevernloven defineres internkontroll som (§ 3) ”systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i

¹ Forskrift 20.12.2002 nr. 1731 om internkontroll i sosial- og helsetjenesten

² Forskrift 2005-12-14 nr 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester

³ Forskrift 2008-06-10-580 om internkontroll i institusjoner

⁴ Forskrift 2010 om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen

⁵ Forskrift 2006-06-23- nr 724 til opplæringslova

medhold av lov om barneverntjenester”.⁶ Det heter videre (§ 4) at internkontrollen ”skal tilpasses barneverntjenestens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester”. Forskriften beskriver også nærmere hva dette kan innebære (tekstboks).

Utdrag fra forskriften om internkontroll etter barnevernloven (Forskrift 2005-12-14 nr 1584)

Når det gjennomføres systemrevisjon mot barnevernet i en kommune er det dermed denne typen mekanismer det skal fokuseres på. Tilsynet vil først og fremst etterspørre dokumentasjon på at det eksisterer organiserte rutiner for at kommunen kan sikre seg at internkontrollen fungerer slik forskriften legger opp til. Skriftlig nedfelte prosedyrer, instruksjer og rutiner vektlegges, og kan ikke erstattes av det at personal og ledelse har oppmerksomhet og fokus rettet mot kvaliteten i tjenestutførelsen.

Et av utgangspunktene for denne undersøkelsen var behovet for mer kunnskap om tilsynsmyndighetenes bruk av resultater fra kommunenes egenkontroll. Systemrevisjon skal som påpekt rette seg mot kommunens egne styrings- og kontrollsystemer. Vi har sett at disse systemene dels er utformet på grunnlag av statlige krav til kommunenes internkontroll, hovedsakelig i særlovgivningen, og dels på bakgrunn av kommunenes eget behov for styring og kontroll, jf. kommuneloven § 23, andre ledd og kommuneloven kapittel 12 om kommunestyrets ansvar.

Et spørsmål som følger av dette er om fylkesmannens systemrevisjoner retter seg mot begge typer systemer, eller om det primært er særlovgivningens krav til internkontroll som ettergås. Et annet, nærliggende spørsmål er om kommunens systemer for internkontroll i praksis blir dreid i retning av å tjene to herrer: I prinsippet er det kommunens eget kontrollansvar og styringsbehov som skal være utgangspunktet for internkontrollen. Spørsmålet er imidlertid om de mange, sektorvise kravene til internkontroll fra staten er utformet mer for å tilfredsstillen statens, enn kommunestyrets behov for informasjon, innsikt og kontroll.

⁶ Forskrift 2005-12-14 nr 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester

2.2.5 Intensjoner og hensyn ved tilsyn

Forarbeidene gir grunnlag for å klarlegge intensjonene med statlig tilsyn, og hvilke hensyn som skal ligge til grunn. Tilsynsorganenes vurdering av behovet for tilsyn og hvordan tilsynet bør innrettes, skal ta utgangspunkt i de sentrale hensyn som gjør seg gjeldende.

Hensynet til *kommunalt selvstyre* har vært sentralt både for å avgrense tilsynsrollen, og for å gi føringer på hvordan tilsynet skal innrettes og gjennomføres. Men tilsynsvirksomheten skal også ivareta andre sentrale hensyn, så som rettssikkerhet, bærekraftig utvikling og samfunnssikkerhet samt formålseffektiv ressursbruk (Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): 13). For så vidt gjelder kommunenes virksomhet generelt, kan dette sammenholdes med formålsbestemmelsen i kommuneloven § 1. I tillegg kommer formålene med den enkelte særlov om kommunale oppgaver.

Hensynet til den enkeltes *rettssikkerhet* fremheves som svært viktig. Dette henger blant annet sammen med at en rekke særlover gir individuelle rettigheter som gir innbyggerne mer eller mindre vel definerte krav på ytelser. Tilsynet skal bidra til at disse rettighetene blir oppfylt (*rettsriktighet*, jf Eckhoff & Smith 2010: 58-62). Også krav til saksbehandlingen som følger av både forvaltningsloven og flere særlover inngår i det tilsynet kan tillegge vekt som bidrag til å realisere målet om rettssikkerhet.

Lovens begrensning til legalitetskontroll må derimot antas å utelukke eventuelle krav til ”rettssikkerhet” som går ut over det som følger av kravet til *rettsriktighet* (jf. nærmere i Eckhoff & Smith (2010) 58-62 om ulike betydninger av ordet ”rettssikkerhet”). På dette punkt er det kanskje en viss spenning mellom det til dels uklart definerte kravet til ”rettssikkerhet” som kommuneloven generelt bygde på, og den begrensningen til ”lovlighetstilsyn” som følger av de nyere bestemmelsene i kommuneloven kap. 10 A (se ikke minst § 60 b) og flere bestemmelser i særlov som er vedtatt i kjølvannet av disse bestemmelsene (se nedenfor).

Hensynet til *bærekraftig utvikling* gjelder både miljø og økonomi. Den økonomiske siden av saken innebærer i siste instans at kommuner med store økonomiske problemer kan bli satt under administrasjon eller tilsyn (kommuneloven § 60). Hensynet til et bærekraftig miljø vil ikke minst kunne gjelde kommunenes forvaltning av naturressursene. Hensynet til *samfunnssikkerhet*

pålegger dem et medansvar for at viktige samfunnsfunksjoner kan ivaretas ved naturkatastrofer og andre dramatiske hendelser.

Hensynet til en *formålseffektiv offentlig ressursbruk* står sentralt som grunnlag for krav om samordning av statlig tilsynsvirksomhet overfor kommunene. Det innebærer dels at det statlige tilsynet i seg selv må planlegges og gjennomføres på en formålstjenlig og kostnadseffektiv måte; bruken av statlige ressurser på tilsyn må kunne forsvares (NOU 2004:17: 88). Dette hensynet har også blitt brukt som begrunnelse for omlegging fra inspeksjonstilsyn (som blir beskrevet som en ressurskrevende metode, særlig på områder med et høyt antall virksomheter) til systemrevisjon (NOU 2004:17, 11).

For det andre innebærer kravet om formålseffektiv offentlig ressursbruk at tilsynsorganet må vurdere ikke bare sin egen, men også kommunenes ressursbruk. I denne sammenheng kan det bl.a. spørres hvorvidt overgang til mer systemrevisjon vil være mer ressurskrevende for kommunene enn inspeksjonstilsyn av mer tradisjonell karakter. I så tilfelle vil det være snakk om flytting av den offentlige ressursbruk snarere enn om kostnadseffektivisering for den offentlige forvaltningen sett under ett.

Sammenstillingen av ulike og ikke uten videre fullt ut samvirkende hensyn innebærer at tilsyn kan tenkes innrettes ulikt ut fra hvilke intensjoner og hensyn som er mest sentrale i den aktuelle situasjon og på det aktuelle området. Således vil innslaget av veiledning og dialog bli et annet ved inspeksjonstilsyn enn ved overordnet faglig tilsyn.

Også ulikheter mellom særlovene mht omfanget av de lovbestemte krav (derunder rettighetsfesting) og hva slags virksomhet det skal føres tilsyn med, kan føre til at de nevnte hensynene best ivaretas ved at tilsynet blir innrettet ulikt på ulike forvaltningsområder.

2.2.6 Særlovshjemler for tilsyn

Som allerede nevnt gir de nye reglene i kommuneloven kapittel 10 A generelle regler for tilsyn med kommuneplikter (men slik at § 60 e gjelder generelt for alt statlig tilsyn med kommunesektoren).

Bestemmelsene får bare anvendelse i den grad det på det enkelte område er bestemt at det kan eller skal føres tilsyn. Det er altså

særlovene som bestemmer hvilke områder det skal føres tilsyn på. Dette innebærer at omfanget og den nærmere avgrensningen av de plikter for kommunene som det skal føres tilsyn med, avhenger av hva som er bestemt i den enkelte lov.

I den grad særlovsbestemmelsene står i strid med det som følger av de alminnelige i kommuneloven kap. 10 A, er utgangspunktet også at det er de sektoravgrensede bestemmelsene som avgjør. Dette innebærer at de nærmere reglene om tilsynsmetoder m.v. kan variere fra et område til et annet.

For å nå de mål om større forutsigbarhet, bedre oversikt og et mer helhetlig regelverk som ligger bak bestemmelsene i kommuneloven kapittel 10 A (Ot.prp. nr. 97, 2005-2006), var det meningen å arbeide videre med sikte på gjennomgang og harmonisering av det samlede lovverket om tilsyn med kommuneplikter. Et av målene var å tilpasse særlovgivningen til de generelle bestemmelsene i kommuneloven, bl.a. ved å oppheve egne saksbehandlingsregler som fremtrer som unødvendige avvik fra de generelle.

En tilsvarende gjennomgang av lovbestemmelsene om tilsyn med lovbestemmelser som i prinsippet behandler kommunene på linje med alle andre aktører (aktørplikter) er ikke stilt i utsikt. Som utgangspunkt bidrar dette neppe til å forenkle fylkesmannens oppgaver med å samordne virksomheten til tilsynsorganer som primært er innrettet på kommunal virksomhet med tilsyn som tar sikte på virksomhet der kommunene er bare én av flere typer aktører.

Blant annet fordi flere av de aktuelle særlovene (se nedenfor) gir gode eksempler på at skillet – som tidligere påpekt – ikke uten videre er skarpt, er det imidlertid ikke grunn til å overdrive den praktiske betydningen av denne begrensningen. I praksis er da også sammenstillingen ofte løst slik at særbestemmelsene om anvendelse av kommuneloven kap. 10 A bare gjelder for statlig tilsyn med kommunene, ikke på andre deler av det samlede område for tilsyn etter vedkommende lov.

Begrensningen av tilsynet med kommunene til å gjelde legaliteten av den aktuelle virksomheten, innebærer at utgangspunktet blir det samme uten hensyn til om tilsynet gjelder kommuner eller private rettssubjekter: I den førstnevnte retningen følger begrensningen til kontroll med lovligheten av uttrykkelige bestemmelser i lov, i den

sistnevnte følger den blant annet av det grunnleggende krav til lovhjemmel for kontroll m.v. med privat virksomhet som vi ofte omtaler som legalitetsprinsippet (Eckhoff og Smith (2010) kap. 23).

2.2.7 Særlovsgjennomgangen

I Meld. St. 7 (2009-2010) ble til sammen 11 lover med tilhørende eller planlagte tilsynshjemler gjennomgått. Omtrent samtidig eller i ettertid er noen av disse lovene erstattet av nye (noe som også har påvirket antall lover).

Barnehageloven er for tiden under utredning gjennom et offentlig utvalg, og mulige endringer i tilsynsreglene der vil først skje i kjølvannet av dette arbeidet (som skal avsluttes høsten 2011). Også tilsynsreglene i forurensningsloven inngår i et arbeid med sikte på en større lovreform (som visstnok kan ventes våren 2012).

For øvrig later det til at ambisjonen om at særlovsbestemmelser som omhandler at tilsynet skal skje i henhold til reglene i kommuneloven kapittel 10 A, er fulgt opp. I samsvar med ambisjonene i Meld. St. 7 (2009-2010) (som Stortinget sluttet seg til) bestemmer nå både barnevernloven § 2-3b, havne- og farvannsloven § 52, brann- og eksplosjonsloven § 31a, lov om kommunal beredskapsplikt § 29, opplæringsloven § 14-1, lov om introduksjonsordning og norskopplæring § 23 (tid for ikraftsetting ennå ikke fastsatt), og den nye loven om kommunale helse- og omsorgstjenester § 12-3 (i kraft 1. januar 2012) at kommuneloven kap. 10 A gjelder for tilsyn med den aktuelle virksomheten.⁷

2.2.8 Begrensningen til legalitetskontroll

En viktig følge av at kommuneloven kap. 10 A på denne måten er gitt anvendelse, er at hovedregelen i § 60 b om begrensning til tilsyn med lovligheten av den kommunale virksomheten, skal legges til grunn for tilsynet på store deler av de aktuelle lovområdene. Bestemmelsen bygger på et skille mellom legalitet, på den ene siden, og forvaltningsskjønn innenfor de grenser som

⁷ Loven om kommunale helse- og omsorgstjenester Meld. St. 7 (2009-2010) gjør likevel unntak fra § 60 d om kompetansen til å gi pålegg. I stedet gjelder lovens egne bestemmelser om dette.

følger av lov og rett, på den annen side (Eckhoff og Smith (2010) kap. 24). Den forutsetter at skillet stort sett er kjent. Men det kan vel være delte meninger om hvorvidt denne forutsetningen er realistisk. Derfor er noen videre bemerkninger om grensedragningen på sin plass.

I denne sammenheng innebærer henvisningen til kommunenes ”skjønn” at mer enn én løsning kan være lovlig, og at det i så fall er kommunen selv, ikke det statlige tilsynsorganet, som skal treffe valget mellom to eller flere alternativer som hver for seg er lovlige. Selv om uttrykket ”fritt skjønn” ofte blir benyttet, er skjønnets aldri ”fritt” i den forstand at friheten er helt uten rettslige grenser; tvert imot vil både enkeltregler og formålsbestemmelser i den aktuelle loven m.v., og mer generelle krav om at vedtak ikke kan ivareta formål som er loven uvedkommende (”saklighet”), alltid sette visse grenser. Poenget er bare at tilsynsorganet må godta kommunens bruk av den frihet til å bruke skjønn som den har etter vedkommende lov.

I tillegg til de innholdsmessige grenser som måtte være fastsatt, kan lovlighetstilsynet omfatte tilsyn med kommunens oppfyllelse av de reglene om saksbehandlingen som følger av lovgivningen generelt og på vedkommende område. Selv om det kommunale vedtaket innholdsmessig sett er i orden, kan det tenkes at vedtaket rammes av prosessuelle feil som kan ha påvirket innholdet. Men uten hensyn til om de påvirker resultatene i den enkelte sak, vil saksbehandlingsfeil – enkeltvis eller i systemet – i seg selv være verdt å avdekke, ikke minst i et rettssikkerhetsperspektiv.

Begrensningen til lovlighetstilsyn må forstås dels på bakgrunn av

- at lov- og budsjettvedtak truffet av Stortinget har en annen status i forhold til den kommunale handlefriheten enn vedtak truffet av organer i statsforvaltningen og dels, i forlengelsen av dette, ut fra
- forarbeidenes understrekning av at kommunestyret selv, ikke statlige embets- eller tjenestemenn, skal fastsette kommunens prioriteringer innenfor de grenser som følger av lov og rett.

Litteraturen om grensen mellom legalitet og skjønn er omfattende og eksemplene på mer eller mindre markante tvilsituasjoner mange. Det kan derfor være grunn til å minne om at den nærmere

grensedragningen i praksis neppe så ofte volder store problemer: Omtrent på samme måte som i medisinen er det nok slik at selv om de patologiske tilfellene lett tiltrekker seg oppmerksomhet i den juridiske litteraturen, er de ikke uten videre representative for forvaltningens virksomhet til daglig.

Når tvil om grensedragningen likevel forekommer, tar man gjerne utgangspunkt i et skille mellom egentlig forvaltningsskjønn ("fritt" skjønn) og såkalt rettsanvendelsesskjønn. Dette har sammenheng med at ord og uttrykk i lov eller forskrift ikke alltid har et klart meningsinnhold selv etter at forarbeider og annet tilgjengelig rettskildemateriale er trukket inn i argumentasjonen. Hvis det i slike tilfelle legges til grunn at bestemmelsenes nærmere betydning skal fastsettes gjennom tolkning, vil organer som er satt til å foreta legalitetskontroll selv måtte gjennomføre den. Hvis bestemmelsene i stedet forstås som angivelser av en tilsvarende skjønnsfrihet for vedkommende forvaltningsorgan (her: kommunene), vil kontroll med hvordan skjønnsfriheten er brukt falle utenfor tilsynsorganets oppgaver.

Disse spørsmål settes på spissen når tilsynsorganet er satt til å håndheve bestemmelser som inneholder ord og uttrykk av svært vag eller skjønnsmessig karakter. Slike bestemmelser er det ganske mange av i den lovgivningen vi her er opptatt av. Følgende tre eksempler kan belyse poenget:

- Opplæringsloven § 8-2 bestemmer at klasser, basisgrupper og grupper ikke må være større enn det som er "pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg".
- Ifølge lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-1 skal kommunen sørge for "nødvendige helse- og omsorgstjenester".
- Etter arbeidsmiljøl. § 4-1 skal arbeidsmiljøet være "fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd". Dessuten skal standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø "til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet".

Spørsmålet blir dermed hva som ligger i kriteriene "*forsvarleg*", "*nødvendige*" og "*fullt forsvarlig*". Det bidrar ikke til større klarhet at

loven i det sistnevnte eksemplet presiserer at meningsinnholdet skal utvikles over tid.

Stilt overfor slike bestemmelser blir avgrensningen mellom de oppgaver som tilkommer det kommunalpolitiske nivået og de som tilkommer statlige embets- og tjenestemenn som utøver tilsyn, mindre opplagt enn det som i første omgang synes å følge av den begrensning til legalitetskontroll som er etablert i kommuneloven kap. 10 A og fulgt opp i en rekke særlover.

Uten å gå inn i detaljer vedrørende tolkningen av den enkelte lov som er brukt som eksempel, kan vi her antagelig legge til grunn at disse uttrykkene i alle de tre tilfellene peker i retning av såkalt rettsanvendelsesskjønn. Dette innebærer at tilsynsorganene selv må fastsette de standardpregede kriterienes nærmere innhold, og dessuten fastlegge hvilke endringer i innholdet som til enhver tid måtte følge av den uttrykkelige passusen om dynamikk i arbeidsmiljøloven § 4-1.

Det er neppe nødvendig å presisere at eksplisitt fullmakt til gradvis å innføre strengere krav uten at lov eller forskrift blir endret, reiser særlige spørsmål av så vel rettssikkerhetsmessig som demokratisk karakter. Dette dynamiske aspektet innebærer at de som er pålagt de aktuelle pliktene ikke selv kan bedømme med noenlunde sikkerhet hva pliktene går ut på. Det er heller ikke uproblematisk at ganske vidtgående lovgivningsoppgaver på denne måten er overført *de facto* fra Stortinget til organer i den utøvende makt.

Til dette kommer at vi ikke bør overdrive betydningen av skillet mellom lover som inneholder klausuler av denne karakter og lover som nøyer seg med å gi standardpregede bestemmelser uten uttrykkelig fullmakt til å utvikle meningsinnholdet over tid. Også synet på hva som til enhver tid er "nødvendig" eller "forsvarlig" vil jo kunne utvikle seg i takt med utviklingen i vitenskap, kommuneøkonomi og annet.

Hovedpoenget her er likevel at tilsynsorganer som er satt til å håndheve regler av en slik karakter, ikke kan unngå selv å gjøre seg opp en mening om det nærmere innholdet av de skjønnsmessige utformede kriteriene de er satt til å håndheve. Dersom dette ikke skjer, vil det jo ikke finnes klare kriterier for skillet mellom "lovlig" og "ulovlig" som tilsynsvirksomheten kan bygges på.

Derfor er det viktig å være oppmerksom på den nyskapningen det innebærer at kommuneloven § 60 d og de særlovsbestemmelsene som gir denne paragrafen anvendelse i den aktuelle forvaltningssektoren, gir kommunene rett til å påklage vedtak om pålegg til det enkelte departement. Men når denne klageretten innenfor det statlige forvaltningsapparatet selv er uttømt, er kommunene i Norge antagelig avskåret fra å søke støtte for sitt syn hos instanser som er uavhengig av begge parter (slik som domstolene).⁸

Som et ledd i klarleggingen av de nærmere krav og standarder som kommunene er bundet av og som dermed skal legges til grunn for tilsynet, vil innslag av dialog med kommunen kunne ha en plass. Dette kan åpenbart være til nytte for læringsprosessen hos begge parter. Men det prinsipielle utgangspunkt da må være at det syn på lovtolkningen som kommunen gir uttrykk for, ikke kan tillegges avgjørende vekt ved den endelige fastlegging av bestemmelsenes nærmere innhold. Loven binder jo ikke bare den som pliktene hviler på og som er gjenstand for tilsyn, men også tilsynsorganet selv.

2.3 Fylkesmannens samordning av tilsyn

2.3.1 Innledning

Kommuneloven § 60 e om samordning av alt statlig tilsyn med kommunene lyder slik:

Fylkesmannen samordner praktiske sider og bruk av reaksjoner ved statlig tilsyn rettet mot kommunen eller fylkeskommunen.

Alle tilsynsetater skal underrette fylkesmannen om tilsynsplaner og om varsel om pålegg eller andre sanksjoner med vesentlige virkinger for kommunen eller fylkeskommunen. Tilsynsetater som er utpekt som koordinerende myndighet for tilsyn, skal underrette fylkesmannen om koordinert tilsynsplan.

⁸ Mer om dette se for eksempel Nguyễn-Duy (2011).

Før pålegg eller andre sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen vedtas, skal tilsynsetaten så langt det er mulig ha dialog med kommunen eller fylkeskommunen om sanksjonene og kommunens eller fylkeskommunen oppfølging. Kommunen eller fylkeskommunen plikter å delta i dialogen.

Paragrafen gir fylkesmannen kompetanse til å samordne praktiske sider av både tilsynsvirksomheten og av tilsynsorganenes bruk av pålegg og andre reaksjoner overfor kommunene. Den praktiske betydningen av lovens skille mellom ”reaksjoner” og ”sanksjoner” (jfr. Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): 63) er begrenset, i den forstand at tilsynsorganenes informasjonsplikt etter § 60 e andre ledd bare omfatter tilsynsplaner og varsel om pålegg m.v. ”med vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen”.

Bestemmelsene i tredje ledd om ”dialog” mellom vedkommende tilsynsorgan og kommune har begrenset betydning for forståelsen av spørsmålet om fylkesmannens samordning.

2.3.2 Intensjoner med samordningen av tilsyn

Ifølge forarbeidene har samordningen særlig tre formål. Men i bakgrunnen ligger åpenbart behovet for å bidra til å gjøre den samlede tilsynsvirksomheten mest mulig effektiv og målrettet hos både stat og kommune (se ovenfor).

Det mest grunnleggende formålet for øvrig er kanskje å forhindre at tilsyn på en utilsiktet måte griper inn i *det kommunale selvstyret* (Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): 51). Det betraktes således som uheldig hvis ulik virkemiddelbruk mellom tilsynsorganer fører til vridninger i prioriteringer som det ifølge lovverket er opp til kommunene selv å foreta; et organ bruker for eksempel formelle pålegg i større grad enn et annet.

En annen intensjon er å legge til rette for et mer *oversiktlig, enhetlig og forutsigbart* statlig tilsyn (Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): 51). Tilsynsvirksomheten må ta hensyn til at kommunenes oppgaver spenner over mange sektorer og at de har et helhetlig ansvar overfor sine innbyggere. Samordning av tilsynsvirksomheten skal

bidra til å unngå at ulike pålegg motvirker hverandre (Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): 51).

Intensjonen om mer enhetlig og forutsigbar opptreden innebærer at fylkesmannen må utvikle mekanismer for samordning som er knyttet til praktiske sider ved tilsynet, som planlegging, varsling og reaksjoner.

For det tredje blir det fra kommunesektoren ofte signalisert at det ikke er *sammenheng mellom oppgaver og tilgjengelige ressurser*. Den samlede tilsynsvirksomheten må ta hensyn til kommuneøkonomien ved at summen av pålegg ikke overstiger de økonomiske rammene som er til disposisjon for en kommune (Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): 51).

Siden ikke bare kommunene, men også tilsynsorganene er bundet at hva som følger av lovgivningen på det enkelte område, kan dette reise vanskelige spørsmål. Tilsynsorganene kan ikke overse ulovlig adferd eller unnlate å gi pålegg m.v. der dette er påkrevd for å sikre at bestemmelser i lov eller forskrift m.v. blir gjennomført. Når tilsynet er begrenset til legaliteten av kommunenes virksomhet (se ovenfor), kan dette begrunnes med at det begrenser seg til å bidra til gjennomføringen av det som i generell form er bestemt av politisk ansvarlige myndigheter, med Stortinget i førersetet.

Ved bruk av pålegg m.v. må tilsynsmyndighetene likevel vurdere sanksjonenes virkninger for kommunen. Men det er det primære tilsynsorganet selv som avgjør hva som er forsvarlig sett i lys av sin oppgave med å bidra til gjennomføringen av vedkommende lov. Fylkesmannen har intet juridisk grunnlag for å overprøve slike avgjørelser.

2.3.3 Samordning av gjennomføringen av tilsyn

Forarbeidene legger stor vekt på å presisere at fylkesmannens samordning gjelder *prosess*. Når det gjelder planleggingen av virksomheten m.v., følger dette direkte av kommuneloven § 60 e første ledd ("praktiske sider"). Men også når det gjelder bruk av reaksjoner er utgangspunktet ifølge forarbeidene det samme: Samordningen omfatter utelukkende "prosessuelle sider": Det er vedkommende tilsynsorganer selv som har det endelige ord om bruken av reaksjoner, og det presiseres at "vedtakskompetansen deira blir ikkje endra" (Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): 64).

Dette stemmer med utgangspunktet om at tilsynet skal bidra til å sikre at kommunene oppfyller de rettslige krav som hviler på dem, eller – med andre ord – legaliteten i kommunenes virksomhet. De skjønsmessige avveininger som kommunene foretar innenfor lovens rammer, faller som utgangspunkt utenfor. Samordning av praktiske sider av virksomheten (se i 2.3.2 om samordningens intensjoner) kan bidra til å oppfylle et slikt formål, det samme gjelder eventuelt andre tiltak som kan bidra til at den samlede ressursbruk for både stat og kommune holdes nede.

2.3.4 Samordning av reaksjoner

Tross forarbeidenes understrekning av at samordningen gjelder prosess, ikke resultater i form av pålegg eller andre reaksjoner, fremholder de også at samordning ”inneber å sikre at summen av pålegg ikkje overstig dei økonomiske rammene” for den enkelte kommune (Ot.prp. nr. 97 (2005-2006): 53).

I dette ligger kimen til et paradoks. Som et bidrag til å klargjøre hva som antagelig følger av loven, er det i Rundskriv H-03/07 derfor presisert at fylkesmannen ikke kan overprøve sektortilsynets bruk av reaksjoner eller vurdering av lovbrudd.

I stedet skal samordningen av reaksjoner legge til rette for at det enkelte tilsynsorgan, før eventuelle reaksjoner blir vedtatt, vurderer deres konsekvenser i sammenheng med andre krav til kommunen.

Tilsynsorganenes plikt til å varsle før de gjør bruk av pålegg og andre sanksjoner med ”vesentlige virkninger” for kommunen (§ 60 e andre ledd), skal sikre at fylkesmannen er orientert og har en viss oversikt over aktuelle vedtak som rettes mot kommunene. Dette kan brukes til å initiere nærmere kontakt om behovet for å se oppgaver og ressurser i sammenheng og til å orientere det enkelte tilsynsorgan om hva som følger av virksomheten til de andre.

Også tilsynsorganenes plikt til ”så langt det er mulig” å føre dialog med kommunene før de vedtar pålegg eller sanksjoner med vesentlige virkninger, og kommunenes plikt til å delta i dialogen (§ 60 e tredje ledd), skal bidra til å unngå at den samlede mengden av pålegg blir større enn strengt nødvendig.

Som vi har sett, har ikke fylkesmannen som samordningsinstans kompetanse til å overprøve pålegg og andre reaksjoner fra det

enkelte tilsynsorgan. Dette henger sammen med at heller ikke de primære tilsynsorganene selv står fritt til å sette loven til side ved å unnlate å gripe inn når det er påkrevd for å sikre loven respekt. I siste instans kan derfor fylkesmannen heller ikke hindre at summen av pålegg overstiger de økonomiske rammene for den enkelte kommune.

Dersom det skulle skje at summen blir for stor, eller dersom innrapporteringen av tilsynsplaner og pålegg med vesentlig virkning etter fylkesmannens samlede inntrykk skulle tilsi at et slikt nivå nærmer seg, er fylkesmannen derfor henvist til mer indirekte påvirkning av rettsgrunnlaget for statlig tilsyn. Dette kan skje ved at fylkesmannen gjør departementet eller andre sentrale instanser oppmerksom på behov for omlegging av enkeltregler eller ny gjennomgang av de mulige ubalanser som følger av summen av bestemmelser om plikter for kommunene.

2.3.5 Noen avsluttende bemerkninger

Sett under ett gir § 60 e nyttige bidrag til forsøkene på å sikre en samfunnsøkonomisk gunstig utforming av det samlede tilsynet med kommunene.

Samtidig er det slående at samordningens effektivitet i meget stor grad hviler på fylkesmennenes evne og vilje til å påvirke helheten i det statlige tilsynet. Selv om intensjonen er god, bidrar utvilsomt den heterogene karakteren av det totale samordningsområdet til å gjøre oppgaven vanskelig. Dermed vil også de sektorielle tilsynsorganenes vilje og evne til å medvirke til samordningen uten å føle at deres egne synspunkter og interesser trås for nær, være av stor betydning for utsiktene til bedre samordning.

Det som nettopp er sagt må ses i sammenheng med at de rettslige virkemidler som fylkesmannen er utstyrt med for å gjennomføre sine samordningsoppgaver er beskjedne. Dette gjelder allerede den *proessorienterte* siden av saken.

Dersom det skulle være aktuelt å forsterke fylkesmannens rolle i denne relasjonen, kunne det for eksempel skje ved å utstyre ham med lovbestemt kompetanse til å innpasse de sektorielle tilsynsorganenes ønsker vedrørende virksomhetens innretning og omfang, i en forpliktende årlig plan for planlagt statlig tilsyn med

den enkelte kommune (hendelsbasert tilsyn kommer selvsagt i tillegg).

Som vi allerede har sett, er ikke kommuneloven overordnet de spesifikke bestemmelsene i den enkelte særlov. På den annen side må lovgivningen selvsagt leses i sammenheng. Men dersom det av pedagogiske grunner skulle fremstå som utilstrekkelig å forsterke samordningsfunksjonen gjennom endringer i kommuneloven, er det intet rettslig til hinder for å endre særlovgivningen på en slik måte at de enkelte tilsynsorganenes plikt til å medvirke til samordning blir klargjort eller innskjerpet, for eksempel slik at vedkommende fylkesmann kan pålegge andre tilsynsorganer å underkaste seg årsplaner for gjennomføring av statlige tilsyn i den enkelte kommune.

Det er heller ikke grunn til å undervurdere departementenes muligheter til å påvirke særlovsorganenes adferd på dette området gjennom tildelingsbrev, styringsdialog o.a.

Tanken om mer utstrakt samordning av tilsynsvirksomhetens *resultater* støter derimot mot det selvfølgelig utgangspunkt at ikke bare kommunene, men også tilsynet, er bundet av den enkelte lov. Dette innebærer at et tilsynsorgan som oppdager klare ulovligheter, i prinsippet ikke kan unnlate å gjøre det som er nødvendig for å bringe forholdet i orden. For ordens skyld nevner vi imidlertid at kommunelovens § 60 d gir en *kompetanse*, men ikke en *plikt* til å gi pålegg om å rette forhold som står i strid med bestemmelser som er underkastet tilsyn av fylkesmannen selv.

Til dette kommer at fylkesmannen ikke uten videre besitter de former for fagkyndighet som er nødvendige for å gjennomføre og trekke konsekvensene av ulike former for sektorbaserte tilsyn.

Slik lovgivningen i dag ser ut, kan ønsket om at samordningen skal bidra til å unngå at det enkelte pålegg påvirker den interne kommunale prioriteringen og at summen av pålegg overstiger de ressurser påvirker, dermed lett bli noe preget av fromme ønsker.

Hvis videreutvikling i denne relasjonen skulle komme på tale, kunne det derfor være mer fruktbart å tenke i retning av mer formaliserte rutiner for rapportering av mulige ubalanser til overordnet, politisk ansvarlig myndighet.

I et strengt juridisk-konstitusjonelt perspektiv ville det heller ikke være umulig å innføre en eksplisitt adgang til å unnlate å gi pålegg m.v. som ellers ville være berettiget som ledd i håndhevingen av den enkelte lov. En slik kompetanse til (en form for) dispensasjon måtte eventuelt ta utgangspunkt i hensynet til balansen mellom kommunenes oppgaver og ressurser; vi kunne altså tenke i retning av et slags ”opportunitetsprinsipp” av den type som påtalemyndigheten lenge har vært utstyrt med.

Av andre grunner ville imidlertid en slik utvikling være vesentlig mer drastisk: Den ville uvegerlig kunne svekke den rettslige gjennomslagskraften av de plikter for kommunene som den enkelte særlov ellers gir grunnlag for. Dermed ville den også lette presset på den lovgivende makt til å sørge for et forsvarlig forhold mellom kommunenes oppgaver og ressurser.

3 Utøvelsen av systemrevisjon

3.1 Innledning

Mens det foregående kapittelet drøftet statlig tilsyn ut ifra en rettslig og prinsipiell synsvinkel, har det inneværende kapittelet en empirisk innretning. Fokus skal rettes mot systemrevisjon som tilsynsmetode; hva som legges i denne betegnelsen og hvordan slikt tilsyn utføres.

Kapittelet starter med et avsnitt som analyserer det samlede omfanget av bruken av metoden. Her brukes det riksdekkende kilder, nemlig fylkesmannsembetenes og helsetilsynets egne oversikter over utført tilsyn, og det drøftes hvordan bruken har utviklet seg over tid og i ulike sektorer.

Videre i kapittelet analyseres systemrevisjon som tilsynsmetode med grunnlag i skriftlig dokumentasjon og i case-studiene i tre fylker. Det er lagt vekt på å få frem synspunkter fra både utøvere av statlig tilsyn og fra tilsynsobjektene, altså kommunene. Et viktig premiss er at "systemrevisjon" defineres og struktureres som en generell praksis, men at dette også skjer innenfor den enkelte sektor og til en viss grad regionalt. Rapporten legger derfor vekt på å få frem både likhetstrekk og variasjoner i hvordan metoden utøves og praktiseres, og drøfter dens anvendelighet og virkemåte i ulike sammenhenger.

3.2 Bruken av systemrevisjon

Om undersøkelsen

Alle fylkesmannsembetene publiserer oversikter over utførte tilsyn på sine nettsider. Disse oversiktene inneholder opplysninger om

blant annet dato for tilsynet, tilsynshjemmel, antall avvik og pekere til selve tilsynsrapportene. Oversiktene fra alle embetene (unntatt Oslo og Akershus⁹) ble lagt inn i et datasett. Alle tilsynsrapportene ble åpnet for å kode hvorvidt det enkelte tilsyn var (a) utført som et ledd i landsdekkende tilsyn, og (b) om det ble gjennomført som systemrevisjon.

Det viste seg at embetene har noe ulik praksis mht oppføring av tilsyn i disse oversiktene. Fire embeter har ført opp enkelte tilsyn i perioden 1998-2003, og dette utgjør i alt 108 tilsyn. Videre har bare fem embeter ført opp tilsyn etter forurensingsloven, helseloven, kommuneloven og produktkontrollloven. Dette utgjør i alt 1406 tilsyn (noen av dem er fra 1998-2003). Når datamaterialet analyseres samlet, fører disse variasjonene i oppføringspraksis til en betydelig risiko for skjevhet i resultatene. Hvis for eksempel tilsyn etter forurensingsloven er systematisk annerledes enn annet tilsyn, vil dette ikke komme klart nok fram i analysene – siden de fleste embetene har latt være å føre opp slike tilsyn. For å unngå slike skjevheter er alle tilsyn etter disse fire lovhjemlene slettet fra datasettet. Også tilsyn utført tidligere enn 2004 er slettet.

Disse ganske betydelige skjevhetene indikerer at registreringspraksis generelt sett varierer en god del, og vi kan ikke utelukke at det finnes andre skjevheter vi ikke har avdekket. Data må derfor tolkes med varsomhet.

Etter korreksjon for skjevheter gjenstår 2273 tilsyn i datamaterialet. Disse fordeler seg mellom embetene som i Tabell 3.1 nedenfor.

⁹ Oversikten over utførte tilsyn på nettsidene til Oslo og Akershus fylkesmannsembete har en annen struktur enn i de øvrige embetene, og dette gjorde at koding av det enkelte tilsyn ville ha blitt betydelig mer arbeidskrevende. Det er dessuten utført et høyt antall tilsyn ved dette embetet; hele 386 tilsyn er rapportert. Innhenting av data fra dette embetet kunne derfor ikke utføres innenfor dette prosjektets tidsrammer.

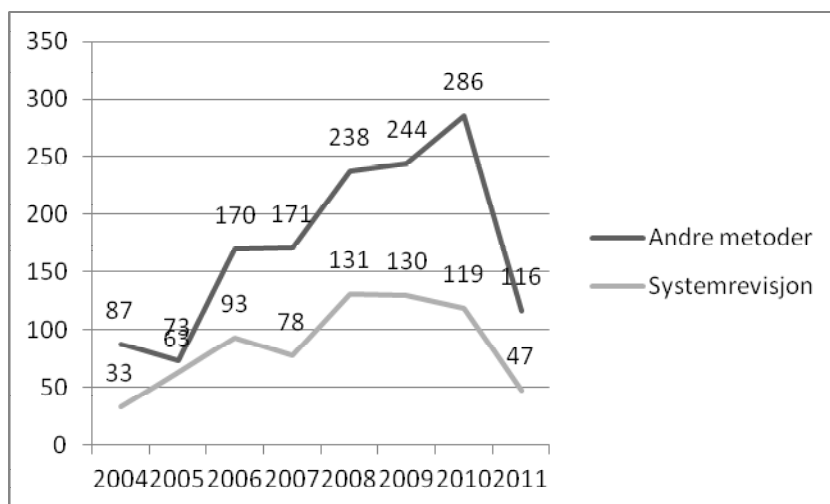
Tabell 3.1 *Antall kodede tilsyn etter korreksjoner, fordelt på fylkesmannsembeter.*

Aust-Agder	101	Nordland	127	Telemark	122
Buskerud	276	Nord-Trøndelag	81	Troms	134
Finnmark	91	Oppland	119	Vest-Agder	114
Hedmark	117	Rogaland	100	Vestfold	120
Hordaland	250	Sogn og Fj.	151	Østfold	147
Møre og R.	117	Sør-Trøndelag	106	Total	2273

Systemrevisjon generelt

Ved i alt 694 av de 2273 tilsynene ble systemrevisjon benyttet som tilsynsmetode, altså 30,5%. Metodevalg er ukjent i 194 tilfeller. La oss først se hvordan dette har utviklet seg i perioden.

Figur 3.1 *Statlig tilsyn etter metode (1.2004-7.2011). Alle fylkesmannsembeter utenom Oslo og Akershus. Kilde: Weblisteundersøkelse*

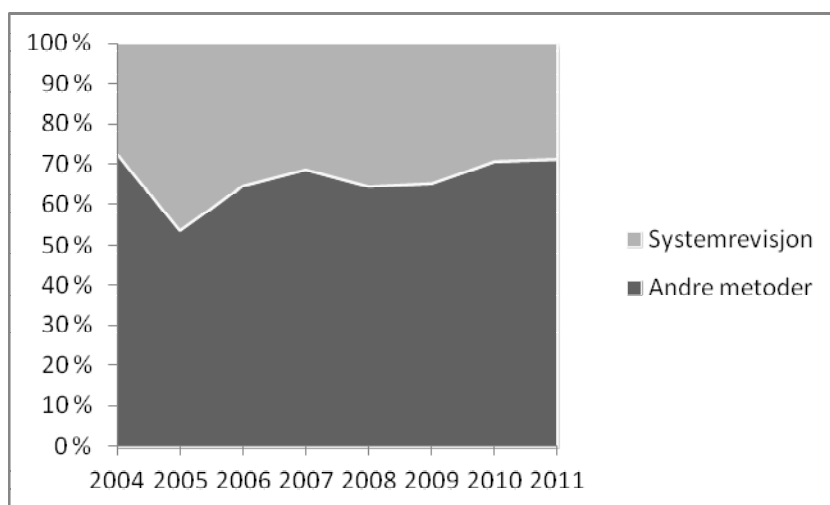


De brått fallende kurvene fra 2010 til 2011 i Figur 3.1 skyldes at bare noe over halve 2011 er registrert.¹⁰ Det fremgår av figuren at det nominelle antallet systemrevisjoner økte betydelig i perioden

¹⁰ Siste registrerte tilsyn ble utført 22. juni 2011.

fra 2004 fram til 2008, men dette sammenfaller med en betydelig økning i innrapporterte tilsyn samlet sett. Som vi ser, er utviklingen i antall tilsyn ved bruk av andre metoder (mørk kurve) brattere stigende enn antall systemrevisjoner, og avstanden mellom kurvene ser ut til å øke. *Andelen* av tilsyn som er utført som systemrevisjon har dermed ikke økt, selv om det nominelle antallet har blitt høyere. Dette fremgår av Figur 3.2 nedenfor, hvor alle utførte tilsyn hvert år er satt lik 100%.

Figur 3.2 *Andel statlige tilsyn utført som systemrevisjon eller med andre metoder (2004-2010). Alle fylkesmannsembeter utenom Oslo og Akershus. Kilde: Weblisteundersøkelse*



I denne figuren representerer det mørke feltet prosentandelen av tilsyn utført med andre metoder enn systemrevisjon år for år, mens det lyse feltet viser tilsvarende andel utført som systemrevisjon. Det fremgår at andelen tilsyn utført som systemrevisjon (lyst felt) økte fra 2004 til 2005, siden dette feltet blir bredere, men at den sank igjen i de etterfølgende år og ser ut til å ha flatet ut.

Systemrevisjon og lovhjemlene

Det er av interesse å se hvordan bruken av systemrevisjon varierer mellom de ulike lovhjemlene. I oversiktene er det rapportert om tilsyn etter i alt 21 lover, men mange av disse har bare blitt brukt til å hjemle et lite antall tilsyn. For oversiktlighetens skyld legger vi derfor sammen de ni lovhjemlene som har blitt brukt ved færre

enn 50 tilsyn, og ser på bruken av systemrevisjon innenfor de lovhjemlene som oftest har blitt lagt til grunn.

Når perioden 2004-2011 sees i sammenheng, gir dette en fordeling som i Tabell 3.2.

Tabell 3.2 *Andel statlig tilsyn utført som systemrevisjon (1.2004-7.2011). Nominelle tall for totalt antall tilsyn i parentes. Alle fylkesmannsembeter utenom Oslo og Akershus. Kilde: Weblisteundersøkelse*

<i>Tilsynshjemmel</i>	<i>Andel tilsyn utført som system-revisjon</i>	<i>Antall tilsyn i alt (kjenner metode)</i>
Sosialtjenesteloven	95,8%	(120)
Helse- og sosiallovene	94,4%	(144)
Barnevernloven	82,0%	(272)
Andre	31,8%	(110)
Barnehageloven	19,8%	(217)
Opplæringsloven	12,1%	(836)
Beredskapsloven	11,9%	(244)
Privatskoleloven	10,3%	(78)
Friskoleloven	6,9%	(58)
I ALT	30,5%	(2079)

I denne tabellen fremkommer det, ikke overraskende, at tilsyn med kommunale sosialtjenester og barnevern i all hovedsak utføres som systemrevisjon. Kategorien ”helse og sosiallovene” dekker samordnede tilsyn hvor også helse inngår. Det er deretter et stort gap ned til de andre kategoriene, hvor – med unntak av restkategorien ”annet” – andelen systemrevisjon varierer mellom 6,9% og 19,8%.

Noen av lovhjemlene har endret seg på dette punkt gjennom perioden, men tallene blir litt små når de brytes ned på den enkelte årene. Vi noterer følgende utviklingstendenser knyttet til de ulike lovhjemlene:

- Andelen tilsyn utført som systemrevisjon hjemlet av *sosialtjenesteloven* har steget fra 71,4% i 2004 til 100% i alle årene siden 2007.

- Når det gjelder de 144 samordnede tilsynene med *helse- og sosiallovene* har nesten alle blitt utført som systemrevisjon. De fleste av disse samordnede tilsynene ble, interessant nok, gjennomført i 2008 (47 tilsyn), 2009 (23 tilsyn) og 2010 (20 tilsyn), og det virker rimelig å tolke dette i lys av at samordningsbestemmelsene i kommunelovens §60e ble innført i 2007. Dette fremgår også i intervjuene. Det ble fremholdt at mange forsøkte slike tilsyn etter at bestemmelsene ble innført, men at dette ofte ble opplevd som praktisk vanskelig og dermed ikke videreført.
- Tilsyn etter *barnevernloven* har i stigende grad blitt utført som systemrevisjon. Mens andelen i 2004 var 63,3% var tilsvarende andel i 2010 87%. ”Toppåret” var 2008, da 47 av 48 rapporterte tilsyn (97,9%) ble utført som systemrevisjon.
- *Barnebageloven* trådte i kraft i 2006, og de første tilsynene etter denne loven er rapportert fra og med 2007. I de fire og et halvt årene som er registrert, har andelen systemrevisjon variert litt tilfeldig mellom 25,9% og 14,5%.
- I 2004 ble ingen av de 18 rapporterte tilsynene etter *opplæringsloven* utført som systemrevisjon, men året etter var fire av 24 systemrevisjoner. Fra 2006 til 2010 har andelen systemrevisjon variert litt tilfeldig mellom 8,8% og 16,7%. Vi ser altså ikke noen jevn utvikling eller stigning gjennom perioden.
- Når det gjelder *beredskapsloven* har 5-6 av de 30-40 talls tilsynene rapportert årlig blitt utført som systemrevisjon.
- Tilsyn etter *privatskoleloven* er registrert i årene 2006-2009.¹¹ Bare åtte av de i alt 78 tilsynene etter denne loven ble gjennomført som systemrevisjon. Når det gjelder denne lovens forgjenger, *friskoleloven*, ble bare fire av i alt 58 tilsyn (registrert i årene 2004 til 2007) utført som systemrevisjon.

Samlet sett har andelen dermed vært stabilt høy eller økende for tilsyn innenfor sosial og barnevern, og skiftende eller stabil på de fleste andre områdene.

¹¹ Loven trådte i kraft i 2003 og ble endret i 2007.

Landsdekkende tilsyn

Data er noe ufullstendige når det gjelder landsdekkende tilsyn, da dette ikke fremkommer like klart i alle tilsynsrapportene. I 369 av de 2273 tilfellene er det ikke kjent om tilsynet var del av et landsdekkende tilsyn. 211 tilsyn er kodet som landsdekkende, altså 9,3%.

Det viser seg at når perioden 2004-2011 ses under ett, er systemrevisjon den dominerende metoden i landsdekkende tilsyn. Dette fremgår av Tabell 3.3 nedenfor.

Tabell 3.3 *Andel landsdekkende og regionale tilsyn utført som systemrevisjon (%) (1.2004-7.2011). Nominelle tall i parentes. Alle fylkesmannsembeter utenom Oslo og Akershus. Kilde: Weblisteundersøkelse*

	Systemrevisjon	Andre metoder	Ukjent metode	I ALT
Landsdekkende	88,6% (187)	11,4% (24)	,0% (0)	100% (211)
Regionale	28,10 % (476)	60,50 % (1025)	11,30 % (192)	100% (1693)
Ukjent dekning	8,4% (31)	91,1% (336)	,5% (2)	100% (2273)

Her ser vi at hele 88,6% av de 211 innrapporterte landsdekkende tilsynene ble utført som systemrevisjon, og her er metodevalget kjent i alle tilfellene. Mønsteret er nær det motsatte innenfor de ”regionale” tilsynene, altså de hvor det ikke er kjent hvorvidt tilsynet er en del av et landsdekkende tilsyn. Her er andelen gjennomført som systemrevisjon 28,1%.

Igjen må vi imidlertid ta forbehold om usikkerhet i data. Særlig må det bemerkes at hele 323 av innrapporterte tilsyn er kodet som ”ukjent” mht om de var landsdekkende eller ikke. Dette kan potensielt skape skjevheter i resultatene.

Tilsyn etter forurensingsloven i Buskerud, Hordaland, Nord-Trøndelag og Telemark

Som redegjort for på side 57, har tilsyn utført med hjemmel i visse lover bare blitt ført opp av et fåtall av embetene. Disse er derfor tatt ut av den samlede analysen. Når det gjelder forurensingsloven, er det bare Buskerud, Hordaland, Nord-Trøndelag og Telemark som har ført opp utført tilsyn.¹² Men siden disse fire embetene ser ut til å ha ført opp disse tilsynene som fast praksis, er det interessant å se litt nærmere på dem.

De fire embetene utførte i alt 903 tilsyn etter forurensingsloven i perioden januar 2004-juli 2011. Det viser seg at ingen av disse ble utført som systemrevisjon. Ingen av dem er heller registrert som landsdekkende.

Siden denne observasjonen knytter seg til fire embeter er det ikke dermed gitt at systemrevisjon ikke brukes av noen fylkesmannsembeter ved tilsyn etter forurensingsloven. Men observasjonene stemmer overens med det som hare framkommet i intervjuene. Fylkesmannens miljøvernavdeling har oftest fokus på det enkelte tjenestested, noe vi skal benevne som ”mikrofokus” (se 3.3.4).

Helsetilsynet

Helsetilsynet har en oversikt over utførte tilsyn på sitt eget nettsted, og dette er nok grunnen til at disse tilsynene ikke er ført opp på fylkesmannsembetenes nettsteder. Oversikten inneholder svært mange utførte tilsyn, og av kapasitetshensyn var det derfor nødvendig å foreta et utvalg. Vi har derfor valgt å kode alle tilsyn utført av Helsetilsynet i alle embetene for årene 2007 og 2010. Dette er henholdsvis det første og det siste hele året som ligger inne i databasen. For hvert tilsyn er det kontrollert om det ble utført som et ledd i et landsdekkende tilsyn, og om systemrevisjon ble benyttet som tilsynsmetode.

Igjen er det nødvendig å anføre at disse opplysningene må omgås med stor forsiktighet. Det kan ikke utelukkes at embetene har varierende praksis mht hvilke utførte tilsyn som føres opp i disse listene, og resultatene kan dermed inneholde skjevheter.

¹² Årsaken til disse variasjonene i praksis er ukjente for NIBR.

I alt 979 tilsyn er kodet, og her inngår altså også Oslo og Akershus. 347 av tilsynene ble utført i 2007, og 632 i 2010. Nær halvparten av dem, 50,8%, ble utført som ledd i landsdekkende tilsyn. Det viser seg at 78% ble utført som systemrevisjon, og her er revisjonsmetoden kjent for samtlige tilsyn. Dette bekrefter altså inntrykket av systemrevisjonens framtrekkende plass i Helsetilsynet.

Samtidig fremkommer det av oversikten at nesten alle tilsynene ble utført som systemrevisjon i 2007 (340 av 347), mens tilsvarende tall i 2010 var 424 av 632 – altså en nedgang til 67,1%. Vi tror imidlertid dette kan være et utslag av endret praksis for oppføring av opplysninger om tilsyn på Helsetilsynets nettsted. Siden antallet registrerte tilsyn nesten er doblet fra 2007 til 2010, kan det hende at praksis er endret slik at tilsyn som tidligere ikke ble oppført, nå blir det. På bakgrunn av det som fremkommer i intervjuene tror vi dermed ikke at det har skjedd noen sterk endring i bruken av systemrevisjon i løpet av disse årene. Vi vil også tro at andelstallet fra 2010 er mest dekkende.

Hvis vi ser nærmere på 2010, hvor datatilfanget altså er mest utførlig, ser vi at det er visse forskjeller mellom embetene mht registrert metodebruk. Dette fremkommer i Tabell 3.4 nedenfor.

Tabell 3.4 *Andel tilsyn i Helsetilsynet utført som systemrevisjon i de ulike embetene (%) (2010). Nominelle tall i parentes. Alle fylkesmannsembeter. Kilde: Weblisteundersøkelse*

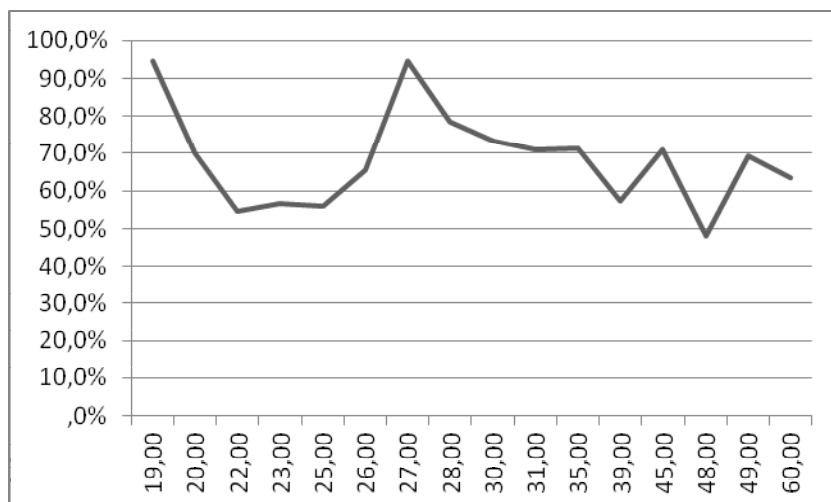
Embate	Andel systemrevisjon i 2010, totalt antall tilsyn i parentes	
Vestfold	100,00 %	(27)
Oslo	94,70 %	(19)
Akershus	88,90 %	(27)
Telemark	78,60 %	(28)
Oppland	73,30 %	(30)
Rogaland	71,80 %	(39)
Buskerud	71,40 %	(35)
Nordland	71,10 %	(45)
Møre og Romsdal	71,00 %	(31)
Østfold	70,00 %	(20)

Sør-Trøndelag	69,40 %	(49)
Sogn og Fjordane	65,40 %	(26)
Hordaland	63,30 %	(60)
Hedmark	56,50 %	(23)
Troms	56,40 %	(39)
Finnmark	56,00 %	(25)
Vest-Agder	54,50 %	(22)
Nord-Trøndelag	47,90 %	(48)
Aust-Agder	43,60 %	(39)
I ALT	67,10 %	(632)

Vi ser at antallet innrapporterte tilsyn varierer en god del, fra 19 i Oslo til 60 i Hordaland. Dette reflekterer ikke ulikheter i folketall disse fylkene imellom, og dermed er det grunn til å anta at rapporteringspraksis varierer mellom embetene – noe som igjen vil føre til skjevheter i resultatene. Når Vestfold og Oslo har registrert hele 100% og 94,7% av utførte tilsyn som systemrevisjon, kan det hende at dette skyldes at man lar være å føre opp andre typer tilsyn. For Oslos del kan det hende at det spiller inn at man her fører tilsyn med tjenester som produseres av én kommune, og ikke flere som i de andre fylkene, men dette er uvisst.

Samtidig ser det ikke ut til å være noen sterk systematisk sammenheng mellom antall tilsyn og andel tilsyn utført som systemrevisjon. Dette fremgår av figur 3.3 nedenfor, hvor streken viser prosentandelen av tilsyn utført som systemrevisjon ved de enkelte embetene, ved stigende antall innrapporterte tilsyn i 2010.

Figur 3.3 *Andel tilsyn i Helsetilsynet utført som systemrevisjon i de ulike embetene (%) og antall utførte tilsyn i hvert embete i stigende orden (2010). Alle fylkesmannsembeter. Kilde: Weblisteundersøkelse*



På bakgrunn av usikkerhetene knyttet til datamaterialet kommer vi antagelig ikke så mye lengre enn å si at Helsetilsynet bruker systemrevisjon i 60-70% av sine tilsyn, og at det ser ut til at det er visse fylkesvise forskjeller.

Oppsummert må vi igjen understreke at usikkerhetene ved datamaterialet gjør at det er problematisk å trekke presise konklusjoner. Dataene synes imidlertid å bekrefte at systemrevisjon utgjør en fremtredende plass i det statlige tilsynet med kommunesektoren. Samtidig er det vanskelig å si noe om endring over tid, samt fordelingen mellom sektorer.

3.3 Oppbyggingen av systemrevisjon: finnes en gullstandard?

Som vi så i kapittel 2 fremgår det av forarbeidene til kommuneloven at systemrevisjon, i likhet med annen lovlighetskontroll, har som oppgave å fastslå om myndighetskrav overholdes. Systemrevisjon retter imidlertid fokuset inn mot styrings- og ansvarskjeden med spørsmål om hvordan

virksomheten arbeider for å sikre at nærmere angitte myndighetskrav overholdes (NOU 2004:17, 114). Intervjuene og dokumentstudiene som er gjennomført i dette prosjektet indikerer at forståelsen av systemrevisjon som kontroll av kommunens egne styrings- og kontrollsystemer, fremstår som ganske allmenngyldig hos de ulike tilsynsmyndighetene. Men selv om dette synet er sammenfallende, finnes det også noen variasjoner. Dette gjør at det er nærliggende å spørre i hvilken grad det finnes en ”gullstandard” for utøvelsen av systemrevisjon, utover den grunnleggende innretningen mot å kontrollere kommunens egne styrings- og kontrollsystemer.

Det er også relevant å se på hvilke mekanismer som påvirker praksis hos de ulike tilsynsmyndighetene. I vår undersøkelse peker det seg ut hovedsakelig fire kilder som påvirker tilsynspraksis og struktureringen av systemrevisjon.

Systemrevisjon som en generell standard

For det første er det mulig å snakke om systemrevisjon som en generell metode på sektorovergripende nivå. Bestemmelsene i kommuneloven kan betraktes som en tilnærming til en slik standard. Standarder finnes innenfor svært mange områder i samfunnet og gir retningslinjer for hvilke krav som skal settes til varer og tjenester. ISO-standard 19011 (International Organization for Standardization) er ment å gi en generell prosedyre for systemrevisjon. I styringsdokumenter fra både Arbeidstilsynet og Helsetilsynet vises det til at bruk og metode for revisjon /systemrevisjon i all hovedsak skal følge denne standarden. NIBR har ikke hatt som ambisjon å kartlegge litteraturen som måtte ligge bak en slik utlegning av metoden, men vi er kjent med at flere tilsynsmyndigheter har leid inn ekstern bistand til å gjennomføre kursing i systemrevisjon. Vi vil anta at disse kursene er utført uten noen spesiell sektor i tankene, siden de tilbys på kommersielt grunnlag.

Systemrevisjon tilpasset ulike sektorer

For det andre finnes det et antall håndbøker, veiledninger og instruksjoner i bruk ved systemrevisjon som er utviklet innenfor den

enkelte tilsynsmyndighets sektor¹³. Disse benyttes i opplæringsvirksomhet, og skal i utgangspunktet legges til grunn for alt tilsyn. Helsetilsynets prosedyre (Helsetilsynet 2008) og Utdanningsdirektoratets håndbok (Utdanningsdirektoratet 2010) er eksempler på dette. Slike håndbøker og veiledere som er utformet for den enkelte sektor, vil kunne spesifisere tilsynsprosessen, og åpne for variasjoner sektorene i mellom.

Systemrevisjon som metode i det enkelte tilsyn

For det tredje har det blitt vanlig innenfor flere sektorer at det utarbeides særskilte veiledere eller instruksjoner for gjennomføringen av det enkelte nasjonale tilsyn. Slike dokumenter vil fungere som enda mer spesifiserte og operasjonaliserte instruksjoner for gjennomføringen av tilsyn enn håndbøkene, og vil potensielt innebære enda større variasjoner.

Systemrevisjon som institusjonalisert praksis

For det fjerde vises det til at det noen ganger er et lokalt eller regionalt handlingsrom for utvikling av systemrevisjon. Vår undersøkelse indikerer at dette særlig kan være tilfelle med tilsynet med barnehagesektoren, og kanskje også ved noen av Arbeidstilsynets tilsyn. Når det gjelder tilsyn etter barnehageloven gir flere respondenter uttrykk for at disse tilsynene i liten grad er strukturert nasjonalt, verken i form av generelt veiledningsmaterieell, nasjonale tilsyn eller sentral kursing, og at man dermed har utviklet en egen praksis basert på egen kompetanse og i samspill med utøvere av tilsyn innenfor andre avdelinger. Eksempelvis påpeker representanter fra Arbeidstilsynet at de har et rom for skjønn i sitt lovverk, som også spiller en rolle ved utøvelsen av tilsyn.

Disse fire hovedtypene av kilder indikerer at de statlige sektorene sentralt har anledning til å spille en stor rolle i å utforme og spesifisere det enkelte tilsyn. At det er rom for å utvikle ulike forvaltningspraksis blir bekreftet i intervjuene. En informant hadde gjort følgende observasjoner:

¹³ Det finnes også seks forskrifter som berører *systemrevisjon*, se kapittel 2, men disse forskriftene rommer ikke spesifikke krav til hvordan systemrevisjon skal utføres.

Oppdragsgiverne har helt forskjellige forventninger til hvordan tilsyn skal gjennomføres i barnevern, helse, utdanning, så der er vi litt sjakk matt i forhold til oppdragsgivers forventninger (...) Det er fascinerende å se at det er så mange forskjellige måter å gjøre tilsyn på. Det er en utfordring for kommunen: hva slags type tilsyn blir det, hva slags rapport, hva slags muligheter for tilbakemelding? (Leder, fylkesmannsembete)

I vårt intervjumateriale har flere informanter likelydende vurderinger. Variasjonene i tilsynspraksis henger sammen med at systemrevisjon defineres og utformes ved hjelp av de fire kildene omtalt ovenfor: På overordnet nivå legges det opp til at systemrevisjon skal følge en felles standard og romme noen vesentlige hovedpunkter. Det skapes dermed også forventninger til at systemrevisjon er en ensartet prosess. På lavere nivå operasjonaliseres imidlertid systemrevisjon nærmere, og det vil oppstå visse nyanser og ulikheter. Variasjonene dette har ført med seg, lar seg i vår undersøkelse gruppere i fire hovedtyper:

1. Systemrevisjon fremstilles som en sekvens av handlinger over et visst tidsrom, fra noen få dager til flere uker. I denne sekvensen inngår visse fremgangsmåter og metoder for kunnskapsinnhenting. Hovedaktivitetene ser ut til å være felles for de ulike tilsynsmyndighetene, men det er også visse forskjeller.
2. En systemrevisjon innebærer lovlighetskontroll, vanligvis med et avgrenset utvalg krav eller plikter som kommunene er pålagt i lov eller forskrift. Disse lovkravene er også kalt revisjonskriterier. Tilsynene må legge til grunn en tolkning av disse lovkravene for å kunne ta stilling til om kommunenes praksis er lovlig. Rommet for dette varierer tilsynene i mellom. I nasjonale tilsyn finnes det ofte en medfølgende instruks om hvordan de enkelte reglene skal tolkes, mens andre tilsyn stiller større krav til utøvelse av skjønn for tilsynsmyndighetens del. Systemrevisjon ser også ut til å være ulikt avgrenset med hensyn til reaksjoner.
3. Det er utviklet en terminologi for systemrevisjon hvor det inngår begreper som "avvik", "pålegg", "merknad", "formøte", "sluttmøte" osv. Denne terminologien varierer

noe mellom tilsynsmyndighetene, og reflekterer til en viss grad variasjoner i praksis.

4. Systemrevisjon utføres ulikt tilsynsmyndighetene i mellom med hensyn til hvorvidt tilsynet er innrettet mot systemene for kvalitets- og internkontroll på det enkelte tjenestested, eller på hele styrings- og ansvarskjeden og på kommunens overordnede egenkontroll.

I det følgende skal vi diskutere funnene i undersøkelsen og hvilke variasjoner som kan observeres i praksis, ved hjelp av disse fire hovedformene av variasjoner. Vi skal også knytte noen nærmere kommentarer til opphavet til disse variasjonene, og hvilke konsekvenser de kan tenke seg å få.

3.3.1 Systemrevisjon som en sekvens av handlinger

Både i intervjuene, sektormyndighetenes styringsdokumenter og internasjonale standarder fremstilles systemrevisjon som en sekvens av handlinger, med noen felles hovedtrekk på tvers av sektorene. Flere sektormyndigheter viser til at de bygger på ISO-standard 19011, som har utarbeidet en overordnet prosess for gjennomføring av systemrevisjon. En forenklet fremstilling av utføringen av systemrevisjon etter ISO-standard gjengis i 4 nedenfor.

Figur 3.4 *Gjennomføring av systemrevisjon etter ISO-standard*



1. **Forberede revisjonen:** Peke ut revisjonsleder, fastsette revisjonsmål, -tema, og revisjonskriterier, spesifisere hvordan revisjonen skal gjennomføres, velge revisjonslag, etablere innledende kontakt med tilsynsobjektet
2. **Dokumentgjennomgang:** Gjennomgang av relevante styringsdokumenter inkludert journaler, vurdere tilstrekkeligheten ift revisjonskriteriene

3. *Planlegge tilsynsbesøket*: Utforme program for revisjonen, fordele oppgaver i revisjonslaget, forberede arbeidsdokumenter
4. *Tilsynsbesøket*: Gjennomføre åpningsmøte, kommunikasjon under tilsynet, observatørenes og veiledernes roller og ansvar, samle og verifisere informasjon, frembringe revisjonsfunn, forberede revisjonskonklusjoner, gjennomføre sluttmøte
5. *Utarbeide, godkjenne og distribuere revisjonsrapporten*: Forberede revisjonsrapporten, godkjenne og distribuere revisjonsrapporten
6. *Ferdigstille revisjonen*: Revisjonen er fullført når alle aktivitetene i revisjonsprogrammet er gjennomført og godkjent rapport er distribuert
7. *Oppfølging av revisjonen*: Konklusjonene fra revisjonen kan avdekke behov for korrigerende-, forebyggende- eller forbedringstiltak. Slike tiltak blir vanligvis bestemt og gjennomført av den reviderte innenfor en tidsfrist og skal ikke anses som en del av revisjonen.

Kilde: ISO 19011

Denne prosedyren er ment å være generell, og et felles utgangspunkt for en nærmere utforming av systemrevisjon. Det fremgår av ISO-standarden at i den grad prosedyren i standarden er anvendbar, avhenger av kompleksiteten ved den enkelte revisjon. Både Helsetilsynets og Utdanningsdirektoratets beskrivelser av hvordan systemrevisjon skal gjennomføres har klare paralleller til denne standarden. Mens Helsetilsynet har utformet en overordnet "Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon" (Helsetilsynet 2008), har Utdanningsdirektoratet en håndbok i tilsynsmetode (Utdanningsdirektoratet 2010). I Utdanningsdirektoratets håndbok forekommer imidlertid ikke systemrevisjon som særskilt begrep. Begge disse malene beskriver likevel en systemrettet innretting av tilsynet, og setter opp et generelt handlingsmønster som skal ligge til grunn, og som har klare likhetstrekk med ISO-standarden.

Vi har også intervjuet de ulike tilsynsmyndighetene om tilsynets aktiviteter og fremgangsmåter. Det ser ut til å være en rekke felles

kjerneelementer i tilsynsprosessen for systemrevisjon: *Valg av tema*, lovhjemler og revisjonskriterier kommer alltid i tidlig og forberedende fase. Skriftlig *varsel* om systemrevisjon blir sendt til virksomhetene 2-3 måneder i forveien, *dokumentasjon* om virksomheten blir innhentet som en del av forberedelsesarbeidet, og *program* for tilsynsbesøket blir sendt ut i forkant av besøket. Tilsynsbesøket blir innledet med et *åpningsmøte*, deretter gjennomføres *intervjuer* med ulike representanter for virksomheten, samt at det blir gjort *befaringer* og tatt *stikkprøver* for å sjekke at internkontrollen fungerer. Selve tilsynsbesøkene kan gjerne ta 2-3 dager, og blir avsluttet med et *sluttmøte* hvor det presenteres *funn* fra tilsynet. Deretter blir det utformet *revisjonsrapporter*, og det skjer en oppfølging eller kontroll med at eventuelle *avvik eller pålegg* blir lukket innen en viss tid.

Arbeidstilsynets tilsyn ser ut til å avvike noe fra denne sekvensen av handlinger. Intervjuede representanter fra etaten viser selv til at det hovedsaklig gjennomføres inspeksjonstilsyn, og i mindre grad systemrevisjoner. Dette bekreftes også i styringsdokumenter (Arbeidstilsynet 2010). Men Arbeidstilsynets inspeksjoner kan også være revisjonsorienterte på den måten at de kontrollerer relevante internkontrollsystemer. Det finnes en prosedyre for gjennomføring av revisjon (Arbeidstilsynet 2011), men i hvilken utstrekning revisjonsprogram og forberedende møter faktisk blir benyttet må antakeligvis ses i sammenheng med at etaten de siste årene har gjennomført få systemrevisjoner. De revisjonsorienterte tilsynene får også et noe annerledes handlingsforløp, først og fremst i form av et kortere tilsynsbesøk hvor de ulike aktivitetene beskrevet ovenfor er mindre omfattende. Dette kommer vi nærmere tilbake til i 3.1.4.

Den viktigste forskjellen mellom Arbeidstilsynet og noen av de andre sektortilsynene er tilsynsvolumet. I 2010 gjennomførte Arbeidstilsynet om lag 15 000 tilsyn (Arbeidstilsynet 2010). Representanter fra etaten forteller at det høye tilsynsvolumet innebærer mye planlegging og koordinering, og at de har en lengre forberedelsesperiode enn det som er vanlig i for eksempel fylkesmannsembetene. Tilsynstema fastsettes i de årlige tildelingsbrevene, basert på politiske innspill samt innspill fra etaten selv. I tillegg har Arbeidstilsynet en svært omfattende tilsynsmasse, som gjør at mye av det faglige arbeidet blant annet består i å kartlegge hvilke næringer og bransjer som er mest utsatt

for den aktuelle typen risiko. Derfor skjer utvelgingen av de enkelte tilsynsobjektene på et senere tidspunkt enn det som er vanlig for fylkesmannens tilsyn. Det går gjerne kortere tid fra varsel om tilsyn sendes ut og til tilsynsbesøket gjennomføres.

Arbeidstilsynets interne organisering kan være én forklaring på at tilsynsprosessen deles inn annerledes enn eksempelvis Utdanningsdirektoratets og Helsetilsynets systemrevisjoner. Etaten oppgir at mange av temaene for de nasjonale tilsynene bestemmes fra politisk hold. I tillegg er det slik at etaten ikke har noen sentralt organisert fagenhet. Arbeidstilsynets sentrale direktorat har kun ansvar for strategi, planer og kommunikasjon. Dette innebærer et delegert og desentralisert fagansvar til regionene. De faglige forberedelsene til nasjonale tilsyn er prosjektorganisert på tvers av distriktskontorer, og beskrives av informanter ansatt i etaten som krevende. Det settes sammen en prosjektgruppe som får ansvaret for å utarbeide det faglige grunnlaget for tilsynet. Det store "klientvolumet" gjør at det er et krevende arbeid å velge ut virksomheter.

Det typiske tilsyn som gjennomføres av Arbeidstilsynet i en kommune vil derfor bestå av en lang forberedende fase som ender med å velge ut virksomheter. Virksomhetsleder blir kontaktet og dato for tilsyn avtalt. Deretter oversendes et brev med informasjon om tema for tilsynet, hva slags dokumentasjon som ønskes fremlagt og hva slags befaringsområde som evt. vil bli foretatt. Selve besøket oppgis til normalt å ta 2-3 timer og bestå av åpningsmøte, befaringsområde samt sluttmøte med orientering om funn.

Mattilsynet ser ut til å skille seg ut på den måten at de i stor grad benytter uanmeldte tilsyn, og i mindre grad planlagte. Varslingsbrev og tilsynsprogram benyttes naturlig nok ikke ved uanmeldte tilsyn. Men tilsynene kan være systemrevisjonsorienterte på den måten at de ofte kontrollerer kommunens eller virksomhetens internkontrollsystemer. Det utarbeides også i mindre grad egne tilsynsinstrukser og veiledere for nasjonale tilsyn. Mattilsynets hovedkontor i Oslo driver en aktiv kursing i systemrevisjon, og nasjonale tilsyn blir bestilt og beskrevet gjennom virksomhetsplanen. Et viktig verktøy for Mattilsynets arbeid med enhetlig tilsyn er det elektroniske systemet MATS, som blant annet rommer kravpunktmaler for å oppnå et enhetlig tilsyn på tvers av geografi og fagområder.

For alle etatene er det imidlertid et fellestrekk at de rene systemrevisjonene er forhåndsvarslet, mens inspeksjonstilsyn ikke er det. Et inntrykk fra intervjuene i fylkesmannsembetene er at det internt er arbeidet mye på tvers i organisasjonen med hvordan tilsynet skal gå frem og gjennomføres. Inntrykket er også at sentrale myndigheter har jobbet mye de siste årene med å utvikle systemrevisjon som tilsynsmetode. Etatene har lært av, og latt seg inspirere av hverandre mht innretning av tilsynet og benytter i det store og hele de samme handlingssekvensene. Antakelig må man ned på de enkelte tilsyn for å finne forskjellene.

Kommunene opplever ikke nødvendigvis at tilsynsmyndighetene har felles fremgangsmåter. Intervjuene avdekker at det fra et kommuneperspektiv oppleves som ressursbesparende dersom de statlige tilsynsmyndighetene opptrer mer forutsigbart. Flere representanter fra kommunal virksomhet gir uttrykk for synspunkter som dette:

Det å samordne seg metodisk er viktig for vi har mye mindre ressursbruk hvis fylkesmannen bruker samme metode på tilsyn. Dette bør være mer stabilt og enhetlig (Kommune).

Kommunene opplever det samlede kontroll- og rapporteringskravet som stort, og noen av kommunene setter spørsmålsteget ved om de statlige tilsynsmyndighetene er flinke nok til å nyttiggjøre seg informasjonen fra én kontroll- eller rapporteringsordning i planleggingen og utformingen av en ny.

3.3.2 Avgrensning av systemrevisjon, tema, revisjonskriterier og reaksjoner

Systemrevisjon skal utføres dels etter beslutning ved det enkelte fylkesmannsembete, dels etter beslutning på nasjonalt nivå. I praksis gjennomføres de aller fleste systemrevisjoner på oppdrag fra overordnet, sentral sektormyndighet.

Eksempelvis bestemmer Statens Helsetilsyn årlig hvilke områder det skal føres landsomfattende tilsyn med. På utdannings- og opplæringsområdet har nasjonale systemrevisjoner utgjort en egen del av bestillingen i tildelingsbrevene de siste årene. Arbeidstilsynet har i tillegg til et volumkrav til tilsyn, også fastsatt tilsynsystema

gjennom det årlige tildelingsbrevet. Mattilsynet fastsetter særskilte fokusområder gjennom de årlige tildelingsbrevene. Men regionene og alle distriktskontorene deltar i den nærmere innretningen av tilsynsvirksomheten, gjennom arbeidet med budsjett disponeringsskrivet (BDS) for hver region. Her vil regionale ulikheter være relevant i utformingen av tilsynsvirksomheten, eksempelvis vil tilsyn med forhold ved fiskeoppdrett og landbruk ikke være like relevant for regioner uten fiskeoppdrettsanlegg og med lite landbruk. Ansatte i Mattilsynet oppfater å ha relativt god påvirkning på utformingen av BDSene. Men Mattilsynet har også mer samkjørte kampanjer hvor det blir utarbeidet felles sjekklister og vurderingskriterier.

For mange av fylkesmannens tilsyn blir det enkelte nasjonale tilsyn nærmere avgrenset og spesifisert gjennom instruks. Informanter fra alle de tre embetene vi har intervjuet forteller at de sentrale myndighetene utøver en sterkere styring med tilsyn nå enn tidligere, blant annet gjennom detaljerte instruks og spesifiserte revisjonskriterier. Dette inntrykket bekreftes ved å se på instruksene for de ulike nasjonale tilsynene. Representanter fra fylkesmannsembetene opplever denne styringen som svært sterk:

Tematisk er de nasjonale tilsynene greie, men det er veldig sterk sentral styring. Vi kunne gjerne hatt større frihet til å velge metodikk og tema. Sånn som det er i dag er tema og spørsmålene formulert, vi har ikke noen valgmuligheter i det hele tatt. Instruksen er veldig detaljert. Vi har ferdige formularer for varsel, tilsynsrapport, hvordan man skal formulere avvik osv. (Leder, fylkesmannsembete).

En annen forteller:

For vår del er de felles nasjonale systemrevisjonene de mest tidkrevende, for her har vi ganske detaljerte instruks med noen og tretti kontrollspørsmål, som vi skal sjekke ut. Så forberedelse, etterarbeid og gjennomføring er tidkrevende. I tillegg føres referat fra intervjuene med personene, og disse intervjuene skal godkjennes av den som er blitt intervjuet. Det er noe av forklaringen på at egeninitierte tilsyn blir det få av (Utfører, fylkesmannsembete).

Det er ikke bare mål og tema som blir fastlagt sentralt, men også revisjonskriterier og hvilke revisjonsbevis som skal gjelde. Revisjonskriterier er krav som tilsynsobjektet er pålagt i lov eller forskrift (lovkrav), og som det skal føres tilsyn med. En sentralt utarbeidet tilsynsinstruks vil typisk redegjøre for hvilke revisjonskriterier tilsynet skal fokusere på. Selv om det kan utledes flere og andre krav av de samme lovparagrafene, kan instruksen likevel avgrense tilsynet til kun å omhandle visse revisjonskriterier. I en tilsynsinstruks for felles nasjonalt tilsyn fra Utdanningsdirektoratet er det i tillegg til en redegjørelse for revisjonskriteriene, også utarbeidet en liste med om lag 80 kontrollspørsmål som skal ettergås i løpet av tilsynet (Utdanningsdirektoratet 2010).

Arbeidstilsynets tilsyn blir ikke spesifisert gjennom sentrale instruksjoner på samme måte. Som vi var inne på ovenfor har ikke etaten noen sentral fagenhet, men har organisert seg slik at fagansvaret for ulike tema er fordelt på regionene. Det faglige arbeidet for de ulike tematiske tilsynene er prosjektorganisert. Informanter fra etaten opplever selv denne måten å organisere arbeidet på som krevende. En informant fortalte:

Vårt regelverk er veldig skjønnspreget, det vil si at tilsynsfører må ha med seg en god del i bagasjen som sier hvordan ting skal tolkes. Det er en stor utfordring med enhetlig praksis når vi har et så skjønnspreget regelverk (...) Vi har samtidig masse makt, faktisk kan ingen andre stenge en hel virksomhet, ikke en gang politiet. At det er mye skjønn i regelverket og det at vi har så omfattende reaksjoner er et paradoks og en utfordring for vår etat. I tillegg har vi dette regelverket parallelt med hvordan vår etat er organisert. Vi har ingen sentral fagmyndighet og det er en utfordring (leder, Arbeidstilsynet).

Også tilsynenes reaksjoner varierer og har ulikt hjemmelsgrunnlag. Helsetilsynet i fylket/fylkesmannen skal i oversendelsesbrevet som følger den endelige rapporten, be om en plan for hvordan og når virksomheten vil lukke påviste avvik. Helsetilsynet i fylket / fylkesmannen skal så vurdere om planen oppfyller myndighetskravene, herunder kravet om forsvarlig virksomhet, og følge opp om planen overholdes. Helsetilsynet / fylkesmannen kan

imidlertid ikke gi pålegg. Hvis ikke den reviderte kommer med en tilfredsstillende plan for retting, kan i siste instans Statens Helsetilsyn fatte vedtak om pålegg, dog etter at andre måter å løse forholdet på er utprøvd.

Tilsyn etter opplæringsloven skal, der det er konstatert lovbrudd, oversende skoleeier varsel om enkeltvedtak, sammen med utkast til tilsynsrapport. Den reviderte skal gis anledning til å uttale seg om den foreløpige rapporten, og til å kommentere varselet om vedtak. Til forskjell fra Helsetilsynet i fylket gis altså fylkesmannens tilsyn etter opplæringsloven anledning til å fatte vedtak om pålegg.

3.3.3 Terminologi

I avsnittet om ”tilsyn som en sekvens av handlinger” ble det avslutningsvis påpekt at det fra kommunenes ståsted oppfattes som mindre ressurskrevende å betjene tilsyn dersom tilsynene fremstår som likeartede. Dette gjaldt de handlingene og aktivitetene som skulle skje i løpet av tilsynet. Da blir de mer forutsigbare. Dette gjelder også terminologi og begrepsbruk.

Det er utviklet en terminologi for systemrevisjoner hvor det inngår begreper som avvik, pålegg, merknad, sluttmøte og så videre. Noen fylkesmannsembeter har ordlister. Også benevelser av tilsynet varierer, og systemrevisjon, revisjon og internkontrollrevisjon er blant begrepene som blir brukt. Denne terminologien varierer noe mellom tilsynsmyndighetene, og reflekterer til en viss grad variasjoner i praksis.

Fra et kommuneperspektiv blir det påpekt at ulik begrepsbruk kompliserer forberedelsene og gjør det mer krevende å betjene systemrevisjon. Det gjør også at tilsynet fremstår som mer uforutsigbart. Et eksempel er et så enkelt ord som ”formøte”, hvor intervjuene viser at det legges noe ulikt meningsinnhold i hva slags type møte det er, noe som igjen får konsekvenser for hvilke dokumenter som gjennomgås på møtet og hvilke personer som deltar.

Et sentralt begrep innen systemrevisjon er *internkontroll*. Våre undersøkelser viser at heller ikke dette er et entydig begrep. Dels får vi inntrykk av at forståelsen av internkontroll som en kobling mellom dokumentasjon og kontroll og et element i kommunens

styring og ledelse, ikke er tilstrekkelig implementert i en del kommuner. Dels får vi inntrykk av at noen tilsynsmyndigheter, muligens på grunn av kravene i særlovgivningen, opererer ut i fra en avgrenset forståelse av internkontroll sett ut i fra et kommunalt styringsperspektiv.

Når det gjelder forståelsen av internkontrollbegrepet i kommunene vedgår både tilsynsmyndigheter og kommuner i vår undersøkelse at kommuner ved tilsyn ikke alltid kan dokumentere noen aktiviteter for å kontrollere driften ved virksomheten – det er med andre ord ikke alltid spor etter styring og ledelse av sektoren. Flere tilsynsførere har påpekt at denne koblingen mellom rutiner og det som faktisk gjøres, dokumentasjon av at rutinene følges, samt internt ettersyn med at rutinene både følges og dokumenteres, synes å mangle i en god del kommunale sektorer. I de fleste tilfeller vil det imidlertid eksistere rutiner og prosedyrer, og i mange kommuner kommer man da frem til at tilsynet etterspør ”permene”. En informant med lang fartstid som tilsynsfører forteller at:

Det er utviklet faglige veiledere i forhold til ernæring, hvordan pasienter skal utredes, hvor ofte, og da er det jo for oss å gå inn og se om vi finner spor av det i journalen. Alle pasienter skal i dag veies og måles når de får hjemmesykepleie. Det vi spør om er hva slags system de har for å måle og veie dem. Hvordan kontrollerer de at det virkelig gjøres? Et slikt system har de sjelden, selv om de har et opplegg for å måle og veie (...) Det ligger ofte nede på virksomheten selv. De på overordnet nivå har sjelden en etterspørsel etter sånne prosedyrer ned til virksomhetene (Utfører, fylkesmannsembete).

Dette er en utfordring som det er grunn til å anta gjelder for flere kommuner. Å forankre internkontroll og etterspørsel etter kvalitetssystemer i den kommunale toppledelsen omtales noen steder som en ”missing link”. En utfordring enkelte tilsynsførere opplever er å få kommunene til å se relevansen av slike systemer for sin virksomhet. Flere forteller med andre ord om at mange kommuner ikke har en tilstrekkelig forståelse for hva internkontroll er. En informant fortalte:

Fordi de (kommunene) ikke har dette systemet selv, så fungerer vi som en internrevisjon og kontroll for kommunen (...) Vi fungerer som den egenkontrollen de selv ikke har etablert (Utfører, fylkesmannsembete).

Problemet ser altså ofte ut til å være at driftingen av slike prosedyrer blir overlatt til den enkelte virksomhet. En forklaring på at det er slik kan være det sterke innslaget av faglighet i tilsynet. Særlovenes krav til internkontroll er avgrenset til sitt faglige virkeområde. Enkelte informanter, både fra kommunal virksomhet og fylkesmannen, omtaler systemrevisjon nærmest som en fagrevisjon. Det blir vist til at det er så ulike krav i forhold til om du jobber på et sykehjem eller et legekantor, og det blir derfor uttrykt en viss forståelse for at det kan være slitsomt for toppledelsen å delta ved hvert tilsyn. En tilsynsfører påpekte at en ikke kunne forvente at en rådmann skal kunne kjenne kvalitetssystemer og forsvarlighetsvurderinger på alle felt i en kommune. Men det burde kunne stilles tydeligere krav til at avdelings- eller etatsledere skal kunne gjøre det. Men vi får også inntrykk av at noen tilsynsmyndigheter, muligens på grunn av kravene i særlovgivningen, opererer ut i fra en avgrenset forståelse av internkontroll sett ut i fra et kommunalt styringsperspektiv. Dette kommer vi tilbake til i 3.1.4.

Selv om systemrevisjon retter seg mot kommunens internkontroll, er man også opptatt av å avdekke avvik i den praktiske tjenesteutøvelsen ved det enkelte tjenestestedet som inspiseres.¹⁴ Informanter fra flere ulike tilsynsmyndigheter fremhever at avdekking av slike avvik først og fremst er relevant ved systemrevisjon fordi de viser at internkontrollen åpenbart har sviktet. I tilsynsrapportene kan man dermed finne to typer avvik; enten dreier avvikene seg om svikt i internkontrollsystemene eller i selve tjenesteutøvelsen. Denne distinksjonen kan illustreres ved to av avvikene som ble avdekket ved et (tilfeldig valgt) tilsyn med Vest-Telemark barne- og ungdomssenter som ble gjennomført av sosial- og helseavdelingen hos fylkesmannen i Telemark og rapportert 19.05.2006.¹⁵ Ett av avvikene rettet seg mot den praktiske tjenesteutøvelsen, og gikk på at institusjonen benyttet

¹⁴ Begrepene ”inspeksjon” og ”inspektør” er særlig brukt i Arbeidstilsynet.

¹⁵ Gjennomført som en del av landsomfattende tilsyn med barneverninstitusjoner i 2006

tiltak for å isolere beboere også i situasjoner hvor dette ikke kunne begrunnes i nødretts- og nødvergebetraktninger. Dette er et brudd på Rettighetsforskriften § 13, jf. § 18. Et annet avvik ved samme tilsyn gikk på at det ikke ble skrevet rapport hver gang det brukes tvang ovenfor ungdommen i akutte faresituasjoner, slik man er pålagt i samme forskrift. Dette er et avvik som retter seg mer mot kommunens internkontrollsystem enn mot selve tjenesteutøvelsen. Noen kommuner påpeker at enkelte tilsynsmyndigheter er mer avviksorientert enn andre, i den forstand at begrepet avvik benyttes om det som oppleves som svært små mangler.

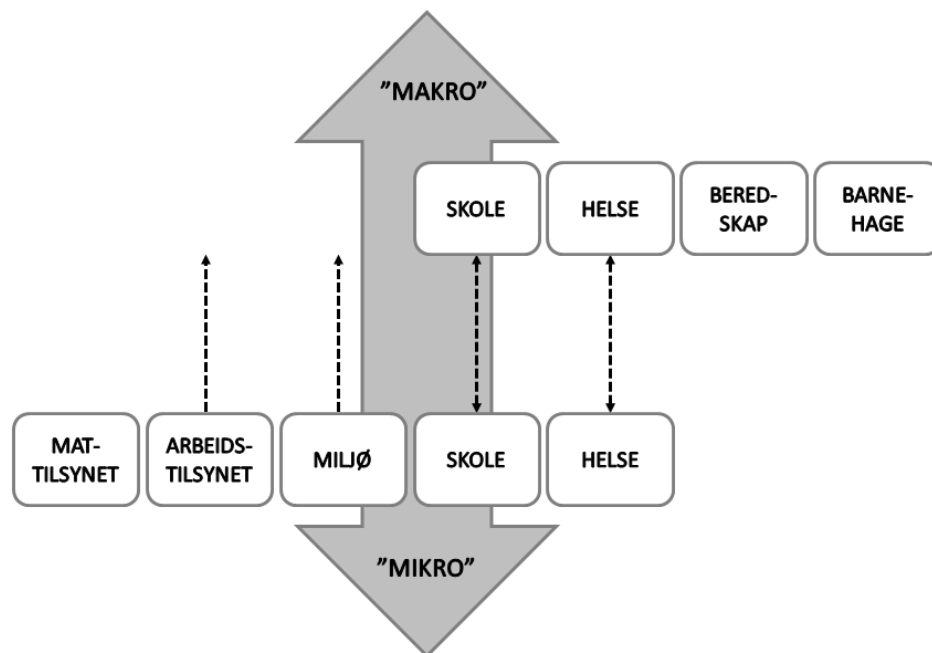
3.3.4 Innretningen av systemrevisjon

Systemrevisjon er som påpekt revisjon av kommunens egne systemer for internkontroll. Vi har imidlertid sett at disse systemene er mangeartede: På den ene siden stiller kommuneloven § 23 mer overordnede og generelle krav til at administrasjonssjefen har kontroll og styring med egen administrasjon. På den andre siden har vi sett at særlovene på ulikt vis hjemler krav til ulike systemer for internkontroll. Intervjuene avdekker at systemrevisjon har en ulik innretning mot disse internkontrollsystemene.

Som vi redegjorde for i kapittel 2 finnes det internkontrollbestemmelser i en rekke særlover og forskrifter, som setter krav til kvalitetskontroll og dokumentasjon på et mindre, avgrenset virksomhetsområde. Disse bestemmelsene gjelder for en bestemt virksomhet, eller del av en virksomhet. For det andre pålegger kommuneloven § 23 administrasjonssjefen et ansvar for å sørge for at lover og forskrifter blir fulgt, samt et ansvar for å kontrollere dette. Dette kontrollansvaret gjelder for den kommunale virksomheten som helhet. Man kan dermed se for seg grader eller kategorier av internkontrollsystemer som beveger seg fra ”mikronivå” til ”makronivå”. Begge må åpenbart være velfungerende, hvis kommunens systemer for internkontroll skal være effektive og utfyllende. Som eier og forvalter av disse tjenestene er det kommunens overordnede ansvar å påse at disse internkontrollsystemene fungerer godt.

Det viser seg at de ulike statlige tilsynsmyndighetene plasserer seg ganske ulikt med hensyn til om innretningen av systemrevisjonen legges på mikronivå, makronivå eller hele linjen. Dette er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 3.5 Fokus for systemrevisjon



Mattilsynet ser ut til å fokusere nokså utelukkende på det enkelte tjenestested, altså ”mikronivået”, for å kontrollere at rutiner for kvalitetskontroll, sikkerhet osv. er på plass. I liten grad ser dette tilsynet ut til å ha fokus på den overordnede kommunale styringsstrukturen som disse tjenestestedene er en del av. Hvis det for eksempel utføres systemrevisjon med matserveringen til beboere på institusjoner innenfor eldreomsorgen, vil Mattilsynet kontrollere at det eksisterer etterprøvbare kontrollrutiner og kvalitetssystemer for driften av det enkelte postkjøkken på gjeldende institusjon, men uten i det hele tatt å ta kontakt med kommunen som eier og driver denne institusjonen.

Også *Arbeidstilsynet* har det enkelte tjenestested eller den enkelte kommunale virksomhet som viktigste tilsynsobjekt. De oppgir selv at de først og fremst har fokus på inspeksjoner og mange nok tilsyn, og at store revisjoner er mindre vanlig. Samtidig er også Arbeidstilsynet berørt av Forskrift om systematisk helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften), som sikrer at den som leder virksomheten plikter å sørge for systematisk oppfølging av krav regelverket stiller til HMS i sin bedrift. Dette

skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter. Representanter fra Arbeidstilsynet redegjør imidlertid for at de noen ganger har gjennomført mer omfattende systemrevisjoner hvor det har vært aktuelt å henvende seg til toppledelsen i kommunen. Dette ble gjort da det eksempelvis var tilsyn med byggherreforskriften, og hvor det var møter både med rådmann og annen kommuneledelse, ut i fra kravet om at det er byggherrens ansvar å påse at hensynene til HMS er ivaretatt.

Også fylkesmannens miljøavdeling retter tilsynsfokuset først og fremst på det enkelte anlegg eller den enkelte kommunale bedrift, for eksempel innenfor avfallshåndteringen. Det vises til at det er forurensningsloven som hjemler tilsyn med den enkelte virksomhet, og at det kommunale eierskapet i eksempelvis interkommunale avfallsselskaper i liten grad blir ansvarliggjort ved tilsyn etter forurensningsloven. En kommune forteller at det er forsøkt gjennomført noen prøvetilsyn hvor det kommunale eierskapet ble ansvarliggjort, men som var svært krevende.

Fylkesmannens tilsyn innenfor *utdanning* og *helse* skiller seg fra de øvrige formene for statlig tilsyn ved at det vanligvis retter seg mot både mikro- og makronivået innenfor den kommunale egenkontrollen. Ved siden av å besøke enkeltstående tjenestesteder gjennomføres det også undersøkelser – både intervjuer og gjennomgang av dokumentasjon – i kommuneadministrasjonen, alt ettersom hvordan den enkelte kommune har organisert virksomheten. Dermed dekkes både det enkelte tjenestesteds systemer for internkontroll, og kommunens overordnede styringssystemer.

To av de statlige tilsynsmyndighetene plasserer seg nokså entydig på makronivået, nemlig tilsynet med *beredskap* og *barnehager*. Tilsynet med kommunene etter lov om kommunal beredskapsplikt retter seg mot at kommunene skal ha en helhetlig beredskapsplan basert på en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse. Det avgjørende målet for dette tilsynet er å kontrollere at kommunen har laget de påkrevde planene for beredskap, basert på en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Det blir vist til at det er selve lovhjemlingen som legger føringer på hvordan tilsynet skal innrettes, som dermed innebærer et overordnet fokus mot styringssystemene. Også tilsynet med *barnehagene* har så langt rettet seg utelukkende mot kommunens overordnede systemer for

styring og internkontroll – det føres ikke statlig tilsyn med den enkelte barnehage. Dette blir dels begrunnet med at det er kommunen som er lokal barnehagemyndighet og har ansvaret i sin kommune for å sikre barnehagetilbudet og for godkjenning og tilsyn. En naturlig følge av dette er at det statlige tilsynet rettes mot det overordnede nivået i kommunen. Dels blir det begrunnet med at det frem til nå ikke har eksistert noen sentral myndighet med ansvar for tilsyn på feltet, dvs. et barnehagedirektorat.¹⁶

Det er i utgangspunktet overraskende at de ulike statlige tilsynsmyndighetene varierer så vidt mye i innretning av fokuset i systemrevisjon, ut i fra den tankegangen at det er kommunen som har både det økonomiske og det demokratiske ansvaret for at *alle* tjenester og funksjoner utføres i samsvar med lover og regler, og rådmannen har det administrative ansvaret for kommunens samlede administrasjon. Hvorfor er det da et knapt flertall av de statlige tilsynsmyndighetene som har sitt hovedfokus på mikronivået? Er det grunn til å spørre om hjemlingen av kravene til internkontroll i særlovgivningen er tilstrekkelig harmonisert med kommunelovens innretning av egenkontrollen? Og hvis hensikten med ”systemrevisjon” er å inspisere kommunens systemer for internkontroll og faktiske kontroll med lovkravene, hvorfor er det da viktigst å inspisere i detalj driften ved det enkelte tjenestested?

Som vi har vært inne på kan svaret i noen tilfeller ligge i den enkelte tilsynshjemmel. Sektormyndighetene utformer hver for seg sine krav til internkontrollsystemer, og dette samordnes i liten grad ut i fra et kommuneperspektiv. Dette var heller ikke tema for stortingsmeldingen om gjennomgang av særlovshjemlingen av tilsyn, Meld.St.7 (2009-2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*. Denne stortingsmeldingen gjennomgikk lovbestemmelsene om tilsyn med de kommunerettete oppgavene. En tilsvarende gjennomgang av lovbestemmelsene om tilsyn med de pliktene som en kommune har på lik linje med alle andre aktører (aktørplikter), er ikke varslet. I denne undersøkelsen ser vi at det ofte er disse tilsynene som har det mest avgrensede tilsynsfokuset.

¹⁶ Fra 2012 skal Utdanningsdirektoratet ha ansvar for tilsyn med barnehagene. Det vil være av stor interesse å se hvilke virkninger dette vil ha for tilsynspraksis på dette feltet.

En forklaring på den ulike innrettingen av tilsynet kan nettopp være ulik tilsynskultur. Våre observasjoner indikerer at *Mattilsynet* gjennomfører detaljerte og inngående tilsyn med driften av den enkelte kommunale institusjon som bedriver servering av mat. For eksempel vil man i gjennomføring av systemrevisjon ved enkeltstående sykehjem inspisere samtlige postkjøkken for å avdekke om varmmat holder den forskriftsmessige temperatur (minst 60° C), om det føres oversikt over utført rengjøring eller om rutiner for oppbevaring av matvarer er i henhold til bestemmelsene. Man varsler imidlertid ikke kommunens ledelse om at slik inspeksjon vil finne sted, og man er ikke opptatt av hvilke rutiner kommunen måtte ha for å følge opp at bestemmelsene (om for eksempel renhold eller oppbevaring av mat) etterfølges ved de angjeldende tjenestestedene. Det er imidlertid ingen ting i bestemmelsene som skulle hindre Mattilsynet å ha fokus også på de kommunale systemene for internkontroll – altså ”makronivået”. I intervjuene oppgir representanter for Mattilsynet at dette er en interessant tanke, men altså ikke noe de har begitt seg inn på.

For *Arbeidstilsynets* del er situasjonen i de fleste tilfeller noe lignende. Tilsynet fokuserer på ivaretagelsen av arbeidsmiljølovens bestemmelser på det aktuelle tjenestestedet, og dette inspiseres på inngående vis. Man er imidlertid sjelden opptatt av hvilke rutiner angjeldende kommune måtte ha for å følge opp ivaretagelsen av disse bestemmelsene innenfor den aktuelle sektoren. Et unntak det ble vist til var det nylig avviklede tilsynet med byggherreforskriften, hvor det ble oppfattet som relevant å henvende seg til det kommunale ledernivået. Dels får vi inntrykk av at et systemorientert tilsyn som går på hele styringslinjen ikke alltid oppfattes som relevant for Arbeidstilsynet. Men det ser også ut til at dette fokuset rett og slett ligger inne som en del av den enkelte tilsynsmyndighets innretning, som følger av deres egne tradisjoner og selvgenererte oppfatninger av egen rolle og funksjon.

Til en viss grad får vi inntrykk av at når makrotilsyn ikke blir brukt har det sammenheng med behov for effektivitet. En informant forteller:

Ved innføringen av internkontrollforskriften i 92 gikk vi kun på system og i svært liten grad på bedriftsnivå. Det ble så banalt, vi var så systemfokusert at når en av

våre inspektører kom til et sted hvor det ikke var personaltoalett ble det krav om kartlegging, evaluering osv, i stedet for å få opp et personaltoalett. Antallet tilsyn er viktigst for oss nå. Vi har valgt smalere tema og mer effektiv gjennomføring (Leder, Arbeidstilsynet).

Det blir også vist til at Arbeidstilsynet har et stort volumkrav til gjennomføring av tilsyn. Dette ville lett føre til at kravene som stilles til det enkelte tilsynskontor mht antall tilsyn gjennomført innenfor en gitt periode ville ha blitt vanskeligere å oppfylle.

En fjerde forklaring på den ulike innrettingen av tilsyn kan dermed skyldes hensynet til *effektivitet* – at et ensidig ”mikrofokus” letter innfrielsen av kvantitative mål for antall gjennomførte tilsyn. Et slikt fokus avgrenser tilsynet og gjør det mindre krevende å følge opp. For Arbeidstilsynet, som har en svært omfattende portefølje for sitt tilsyn, kan det å vise seg frem som en aktiv og synlig tilsynsmyndighet, i en del tilfeller være vel så viktig som å gjennomføre omfattende tilsyn.

Ikke minst kan én forklaring på det ulike tilsynsfokuset være manglende samordning av kommunalt tilsyn på sentralt nivå. Dette kommer vi nærmer tilbake til i kapittel 4.

Disse observasjonene er åpenbart relevante for å forstå hvordan systemrevisjon fungerer som tilsynsmetode. Flere av de statlige tilsynsmyndighetene forholder seg ikke nødvendigvis til at kommuneledelsen har et overordnet ansvar for at gjeldende bestemmelser etterfølges, og tilsynet er ikke innrettet mot å kontrollere at kvalitetskontrollsystemer er forankret i en helhetlig styringslinje. Systemrevisjon blir dermed et tilsyn med kommunens internkontroll stykkevis og delt, og ikke fullt og helt. Denne avgresningen fra det kommunale styringsansvaret blir forsterket av at reaksjonene av tilsyn ikke skal ta hensyn til kommuneøkonomi. Den enkelte tilsynsmyndighet har hjemmel til å komme med pålegg hver for seg.

3.4 Effekter av systemrevisjon

3.4.1 Veiledning og læring

Vi så i kapittel 2 at hjemlingen av tilsyn i kommuneloven avgrenser tilsynet til lovlighetskontroll. Dette innebærer at systemrevisjon i streng forstand kun skal ta stilling til lovligheten, og eventuelt gi pålegg i tilfelle brudd på plikter som kommunen er pålagt. Tilsyn er eksempelvis ingen kvalitetskontroll. Forarbeidene avgrenser av den grunn tilsyn slik at veiledning ikke skal være en del av tilsynet. Dette blir begrunnet med at spørsmålet om hva som er lovlig og hva som er brudd på lovens krav, ikke er et spørsmål hvor det er rom for dialog mellom tilsynet og kommunen. Veiledning fra en tilsynsmyndighet i en slik situasjon, som i utgangspunktet bedriver en streng, hierarkisk myndighetsutøvelse gjennom tilsyn, vil dessuten kunne oppleves som en styrende form for veiledning. Veiledning kombinert med tilsyn er problematisk for tilsynsmyndigheten, som vil kunne ha problemer med å frigjøre seg fra veiledningsbudskapet når det i neste omgang skal påpekes ulovligheter. Veiledning kombinert med tilsyn er også problematisk av hensyn til det kommunale skjønn: Slik rettledning fra en tilsynsmyndighet vil kunne oppleves som noe annet, og en mer styrende myndighetsutøvelse.

De tilsynsmyndighetene vi har intervjuet i denne undersøkelsen synes alle å ha disse problemstillingene høyt oppe i bevisstheten. De fleste oppgir eksempelvis at veiledning ikke gis i forbindelse med selve tilsynsbesøket, men på formøtet og sluttmøtet. Det synes videre å være et reflektert forhold til hvordan veiledningen utøves, hva slags veiledning som kan gis og som ikke kan gis. Ofte blir det vist til at veiledning ikke kan bestå i å angi løsninger, for ansvaret for dem må virksomheten bære selv. Men veiledningen kan bestå i å stille spørsmål og forklare bestemmelser og intensjoner i regelverket.

Likevel er det et gjennomgående funn at kommunene ønsker veiledning i forbindelse med tilsynene, og at tilsynsmyndighetene mener at veiledning er nødvendig for at systemrevisjon skal virke. Veiledning og dialog synes å være et naturlig element i tilsynet for mange tilsynsmyndigheter. Veiledning fremstår som nødvendig for at systemrevisjonen skal ha en lærende og forebyggende effekt. Et

inntrykk fra denne undersøkelsen er at veiledning og læring antakelig blir gitt en viktigere rolle ved systemrevisjon, enn det som fremkommer i forarbeidene til kommuneloven kapittel 10 A.

Av den grunn er også systemrevisjon som tilsynsmetode bedre likt i kommunene enn de rent avviksorienterte, eller tilbakeskuende, tilsynene. I denne undersøkelsen har vi intervjuet ansatte fra 6 kommuner. I den grad tilsyn oppleves som utbytterikt og formålstjenelig sett fra kommunenes side, synes dette å henge sammen med læringseffekten og graden av veiledning. Systemrevisjon oppleves som en mer positiv tilsynsform enn andre tilsynsformer, også fordi den retter seg mot kommunens egen styring og kontroll:

Det er ingen tvil om at det (systemrevisjon) har en læringseffekt i vår organisasjon. Det virker også disiplinerende og fokuserende. Mitt poeng er at læringen er avhengig av hvordan tilsynet innrettes, for hvis det er et rent avviksorientert tilsyn så vil det ikke læres noe særlig. De som mottar disse rapportene er jo lederne og ved inspeksjonstilsyn får de ingen tilbakemelding på hvordan de fremstår som ledere i denne virksomheten når det gjelder internkontroll og risikostyring (...). Med hendelsesbasert tilsyn vil en fokusere på de avvikene som har skjedd og vi får krav om å lukke de avvikene. Det er et snevert perspektiv og har ikke den metodikken som sikrer avvik sett i sammenheng med risikohåndteringen. Den ensomme avviksfokuserte revisjonen har begrenset verdi og gir lite læring (kommune).

Det ser snarere ut til at det er behov for å *styrke* læringspotensialet fra systemrevisjon, enn det motsatte. Flere av de tilsynsmyndighetene vi har intervjuet er opptatt av å styrke læringseffekten av tilsyn for å forebygge avvik. Da må veiledning til. Tilsynsmyndigheter mener å observere at tilsyn, herunder systemrevisjon, i for stor grad produserer isolerte effekter i den forstand at avvik lukkes og veiledning gis i den enkelte virksomhet, men at erfaringene og lærdommen ikke overføres til tilsvarende virksomheter i kommunen, eksempelvis andre skoler eller sykehjem. Ideelt kunne en forvente ved systemrevisjon, som retter fokuset mot kommunens styringslinje og kontrollsystemer, at

kommunens systemer ville fange opp dette, men dette synes å være vanskelig å få til. En fortalte:

Det som etterlyses er læring på tvers i kommunene. Vi avdekker avvik på ett sykehjem, så lukker de det, også kommer vi året etterpå og finner det samme avviket på nabosykehjemmet. I fjor inviterte vi flere kommunale virksomheter på sluttmøtet, selv om det egentlig ikke egentlig er fylkesmannens ansvar, det er kommunens ansvar (Leder, fylkesmannsembete).

Enkelte har satt i gang kompetansetiltak for å se på hvordan læringen av tilsyn kan styrkes. Et eksempel på dette er ”det gode sluttmøte” hos fylkesmannen i Nordland, hvor man blant annet ser på hvordan sluttmøtet kan utvikles til å bli en mer bredere læringsarena på tvers i kommunen.

3.4.2 Når rektor vil bli jurist

En gjennomgående tilbakemelding i våre intervjuer med både kommuner og tilsynsmyndigheter i og utenfor fylkesmannskapet, er at tilsynsvolumet oppleves som svært stort, og at systemrevisjon er ressurskrevende for en kommune å betjene. Det er ikke bare systemrevisjon, men det samlede tilsynsvolumet og statens totale kontroll- og rapporteringskrav som oppleves som stort. Vi har spurt i kommunene om hvor mye tid de bruker på å betjene et tilsyn fra fylkesmannen. Svaret varierer noe, men ofte blir det estimert til i overkant av et intenst ukeverk.

Fylkesmannskapene forteller gjennomgående at sentrale myndigheters detaljstyring av tilsyn er sterk. Her virker det å være en forskjell mellom Mattilsynet og fylkesmannskapet, hvor førstnevnte forteller om rom for regional planlegging og utforming av tilsyn, mens fylkesmannen etterspør større anledning til å kunne tilpasse tilsynet til regionens behov. Arbeidstilsynet beskriver seg selv som en tilsynsmaskin, og som en etat som har fokus på høyt tilsynsvolum. En tilsynsmyndighet sa det slik:

Systemrevisjon er så ressurskrevende at med alle oppgavene vi får så er vi helt avhengig av å avgrense godt (Utfører, Arbeidstilsynet)

Det virker altså å være enighet blant kommuner og tilsynsmyndigheter om et stort kontroll- og tilsynstrykk. Noen kommuner forteller at det påvirker fokuset deres. En informant fra en kommune sa følgende, etter å ha ramset opp hvilke tilsyn etaten har blitt utsatt for de siste tre årene:

Vi har hatt så mye tilsyn (...) Jeg er i tvil om det store volumet står i forhold til effekten. Jeg er unikt opptatt av forbedring, men det må være tilpasset i forhold til volum. Det er for mange detaljer og spissfindigheter (kommune).

Informanter fra kommunen foreller at de produserer dokumentasjon kun for å forberede seg til systemrevisjon, ikke for egen, eller virksomhetens del. En informant fra en kommune framholdt at fokuset i virksomheten ble dreid litt over fra å tilby gode tjenester, til å bruke tid på å lage skriftlige dokumenter til det evt. dukket opp tilsyn. En annen leder fra kommunal virksomhet (rektor) reflekterte over at han egentlig burde vært utdannet controller eller jurist fordi mengden juridiske krav er stor, også når det gjelder krav til dokumentasjon.

Tidligere har vi omtalt at det ser ut til at tilsyn generelt, men også systemrevisjon varierer med hensyn innretting: Noen systemrevisjoner retter seg mot hele den kommunale styringskjeden, mens andre har et mer avgrenset fokus og ser kun på (enkelte sider ved) en bestemt virksomhet. Noen systemrevisjoner fremstår dessuten med svært detaljerte tilsynskriterier. Det er relevant å vurdere konsekvensene av disse variasjonene. Det ligger utenfor dette prosjektets rammer å gi noe forskningsbasert svar på disse spørsmålene, men et par problemstillinger synes verdt å reise. For det første: Er det en fare for at inngående og hyppige statlige inspeksjoner av driften ved det enkelte tjenestested, eller deler av det enkelte tjenestested, kan føre til et svekket fokus på oppbygging av helhetlige systemer for egenkontroll for kommunen som helhet? Blir de ulike virksomhetene opptatt av å lage skriftlig materiale hver for seg, for slik å være forberedt til neste virksomhetstilsyn? Eller sagt på en annen måte, kan det tenkes at noen kommuner unnlater å etablere dekkende og helhetlige systemer for internkontroll fordi men ikke har ressurser til det, eller man vet at det statlige tilsynet uansett ikke er opptatt av disse rutinene? Kan systemrevisjon på

”mikronivået” og de mange forskriftskravene til internkontroll virke uansvarliggjørende både for statlige tilsynsmyndigheter og kommunene selv? En tilsynsmyndighet sa:

Det som er intensjonen med systemrevisjon er jo at vi skal komme ut og føre tilsyn med kommunens egenkontroll. Men det som er, er jo at kommunene fører jo ikke kontroll selv, jeg vet ikke om jeg har opplevd at kommunene har noen systematisk gjennomgang av sin egen virksomhet. Du finner enkelte elementer av det, men ikke at de for eksempel rapporterer opp til ledelsen. Egenkontroll er lovpålagt etter kommuneloven, men det ligger også i helselovgivningen at de skal ha internkontroll, og det er jo virksomhetens egen måte å styre det på, men de bruker det lite, nesten ikke (Utfører, fylkesmannen).

En annen tilsynsmyndighet bekrefter noe av det samme inntrykket i de mindre kommunene:

Det er lite som er backet opp i småkommunene med skrevne prosedyrer. Så det er helst store kommuner som kan ha systemer, men som ikke er i bruk bestandig. Vi begynte å spørre om systemene som skulle ivareta disse (tjenestene) og hun vi spurte skjønte ingenting, men plutselig lyste hun opp og sa at ”å mener dere permene”. Det er nok en sammenheng, men det er ikke gjort noen empirisk oppsummering av det (Utfører, fylkesmannen)

Det kan også være grunn til å problematisere om potensialet for overordnet *læring* utnyttes når fokus rettes ensidig på det enkelte tjenestested. Vi så i kapittel 2 at en av intensjonene ved systemrevisjon er å bidra til å utvikle kommunens egne styringssystemer. Et spørsmål er om det kan ligge et uutnyttet potensial for forbedring innenfor hele sektorer av kommunal tjenesteyting i det å rette fokus mer over mot kommunens overordnede rutiner for internkontroll, altså mot makronivået? Hvis tilsynet i større grad henvendte seg til administrasjonssjefen i kommunen kan det hende at den enkelte kommune hadde blitt bedre i stand til å sikre at lover og bestemmelser blir overholdt ved alle kommunens tjenestesteder, ikke bare de som måtte bli gjort til gjenstand for systemrevisjon eller andre typer av tilsyn. Et

nærliggende spørsmål er om de ulike kravene til internkontroll i sum faktisk bidrar til å utvikle kommunens internkontrollsystemer. En informant fra en større kommune fortalte:

Vår bekymring – og det er en stor diskusjon, er at de store kommunene driver omfattende internkontrollsystemer og vi begynner å jobbe ordentlig med interntkontroll og har en aktiv revisjon med en 30-40 forvaltningsrevisjoner (...) Når fylkesmannen går inn så har de egne innfallsvinkler. Men det er produktene fra internkontroll som de ser på (...) Jeg oppfatter det statlige tilsynet som mye mer sektorielt enn det helhetlige systemet som kommunene forsøker å bygge opp. Vi forsøker å utarbeide et gjennomgående system for hele kommunen, samtidig som vi merker at de som jobber med vann har sine krav til hvordan systemet skal være og at det blir noen utfordringer i å tilpasse det til de kommunale systemene. Internkontrollforskriften er en vesentlig del av dette. De har sine krav til systemer som vi har strukturert, innholdsmessig skal det være det samme, men det er en slags forventning til at det skal være slik og slik osv (intervju kommune).

Dersom lovkravene til dokumentasjon og internkontroll blir svært detaljerte og mange kan det tenkes å by på utfordringer å tilpasse disse i et helhetlig system. Et spørsmål blir derfor i hvilken grad den kommunale internkontrollen bør lovreguleres fra ulike kanter, eller om et siktemål bør være større samordning også her.

3.4.3 Lovlighetsstyre vs. kvalitetsstyre

Enkelte informanter reflekterer over at systemrevisjon, nettopp på grunn av sin innretning mot å kontrollere dokumentasjon og internkontrollsystemer, ikke nødvendigvis innebærer noen kvalitetsforbedring ved tjenestetilbudet. En informant sa:

En av våre skoler har ingen avvik eller merknader på systemet. Men er det mindre mobbing på den skolen enn på andre skoler i byen? Det er jeg usikker på (kommune)

Tidligere studier og forskning om statlig tilsyn har påpekt at kommunene kan oppleve tilsynsrapportene som problematiske, i den grad de omtaler lovbrudd. Dette kan føre til omdømmetap. Omverdenen har ikke alltid et like bevisst forhold til at tilsyn ikke er noen kvalitetskontroll, men kun en lovlighetskontroll.

Disse nyansene kan sies å bli forsterket ved systemrevisjon, i den forstand at systemrevisjon i større grad retter seg mot systemene for dokumentasjon og kontroll. Da blir også de mer dømmende variantene av rapportene mer belastende. Jevnt over er inntrykket at systemrevisjon blir sett på som en god måte å få korreksjoner på mangler i virksomheten. Mange av de informantene vi har intervjuet i kommunene synes å ha en etablert forståelse av at tilsynet er en lovlighetskontroll, ikke kontroll med kvaliteten. Men noen informanter har erfart at lovlighetstilsynet kan komme i et tilspisset forhold til kommunens kvalitetsnormer, eller kanskje også det kommunale selvstyret.

Et eksempel er fra en liten kommune hvor et gjennomført helsetilsyn hadde konstatert lovbrudd i form av manglende vedtak om oppfølging av demente i tidlig fase. Kommunen oppgir selv at valget om ikke å fatte slike vedtak i tidlig fase var gjort ut i fra vurderinger knyttet til at dette var et lite lokalsamfunn og at slike vedtak tidligere hadde blitt opplevd som problematiske og stigmatiserende for pårørende. Kommunen hadde valgt en annen, og mindre formell måte å innrette det faktiske tjenestetilbudet på som sikret oppfølging i private hjem. De mente kommunens oppfølging bedre ivaretok hensynet til diskresjon og den enkeltes ønsker om konfidensialitet. Mangelen på formelle vedtak ble imidlertid omtalt i tilsynsrapporten, og kommunen ble pålagt en praksis de selv mente var problematisk i lokalsamfunnet.

I dette tilfellet ser det ut til at lovens krav om å sikre like rettigheter ikke var sammenfallende med det kommunen vurderte som god kvalitet i tjenestetilbudet. I slike tilfeller blir måten tilsynet innrettes på viktig. På denne bakgrunn kan det også være grunn til å spørre om innholdet i tilsynsrapportene noen ganger *tydeligere* bør understreke slike forhold, og sine egne begrensninger.

Flere informanter trekker frem at tilsynsrapportene har en pedagogisk utfordring. Tonen i rapportene kan lett bli dømmende og ikke alle rapportene understreker tilstrekkelig egne begrensninger. Selv om det er forståelse for at myndighetene

gjennomfører tilsyn for å ivareta rettssikkerhet og lovkrav, står likevel det lokale selvstyret igjen med den realiteten at det er de som må forsvare manglende lovkrav også i situasjoner når nasjonale likhets- og rettighetskrav i liten grad tar hensyn til lokale behov. Dette kan føre til at tilsynet mister legitimitet, i situasjoner hvor forholdet mellom kvalitet og lovlighet er tilspisset. Det kan være grunn til å spørre om lovlighetstilsynet litt for lett har fraskrevet seg dette ansvaret. Har lovlighetstilsynet mulighet til å behandle slike forhold med større varsomhet? Kan måten rapportene er utformet på spille en rolle?

Fylkesmannen i Rogaland har ved sitt tilsyn etter opplæringsloven § 8 og 9 om psykososialt miljø i skolen, valgt å ta med positiv omtale, ved at de *også* beskriver hva kommunen gjør. Dette fører antakelig til et mer ressurskrevende arbeid fra fylkesmannens side. Samtidig oppleves dette som svært positivt hos de kommunene vi har intervjuet.

4 Om fylkesmannens samordning av statlig tilsyn etter § 60 e

4.1 Innledning

For å bidra til at statens tilsyn med kommunene samlet sett blir mer oversiktlig, enhetlig og forutsigbart har fylkesmannen gjennom kommuneloven § 60 e fått mandat til å samordne det statlige tilsynet med kommunene. Som vi redegjorde for i kapittel 2 slår bestemmelsen fast at fylkesmannen har et overordnet ansvar for samordningen av det statlige tilsynet samt at øvrige tilsynsetater har plikt til å samarbeide med fylkesmannen for å bidra til samordning, blant annet ved å varsle fylkesmannen om tilsynsplaner, bruk av pålegg eller andre reaksjoner mot kommunen.

Fylkesmannens samordningsoppdrag etter § 60 e omfatter både det tilsynet som utføres av fylkesmannen selv og tilsyn som utføres av andre statlige tilsynsetater. I tillegg til å samordne praktiske sider og bruk av reaksjoner ved tilsynet, må den enkelte fylkesmann selv vurdere hvilke samordningsgrep og rutiner som er nødvendige og hensiktsmessige. I dette kapitlet vil bestemmelsen bli evaluert med henblikk på hvorvidt den har virket i henhold til sitt formål. Følgende spørsmål vil bli belyst:

- Hvordan forstår de berørte tilsynsmyndighetene samordningsbestemmelsen i §60e?
- Hvordan foregår samordningen i praksis? Hvilke rutiner har fylkesmannsembetene for å sikre samordning, og

hvilken betydning hadde innføringen av kommunelovens §60e for disse rutinene?

- Hvilke konsekvenser har samordningsbestemmelsen? Opplever kommunene at statlig tilsyn framstår som mer samordnet, og hvordan opplever øvrige regionale tilsynsmyndigheter at fylkesmannen ivaretar sin samordningsrolle? Har samordningen noen *utilsiktede* konsekvenser?
- Hvordan vurderes vilkårene for samordning? Hva er forutsetningene for å oppnå god samordning, og hvilke barrierer eksisterer for å få dette til?

Kapitlet er disponert etter disse fire spørsmålsbolkene.

4.2 Hvordan forstår berørte myndigheter samordningsbestemmelsen?

Av § 60 e i kommuneloven følger det at fylkesmannen skal samordne alt statlig tilsyn med kommunene, med henblikk både på praktiske sider og bruk av reaksjoner. Mandatet som gis oppleves som nokså vidt, og intervjuer med ansatte i de tre utvalgte fylkesmannsembetene og med ansatte i andre statlige tilsyn viser at bestemmelsen forstås nokså ulikt. Forskjellige fortolkninger av samordningsbestemmelsen er blitt diskutert i embetene. Den fremdiskuterte forståelsen i hvert embete presenteres som et kompromiss mellom det opplevde behovet for samordning og de opplevde mulighetene for samordning. I embetene er det svært bevisste på at det ambisjonsnivået de har valgt å legge seg på i forhold til samordning, er et resultat av et slikt kompromiss. Videre gir de hos fylkesmannen uttrykk for at det kan være en motsetning mellom samordning og riktig prioritering av hvor og når og tilsyn skal utføres. De er gjennomgående opptatt av at samordning ikke skal gå på bekostning av kvaliteten på tilsynet, slik denne lederen for en tilsynsavdeling i ett av embetene uttrykker:

En forsøker å diskutere samordning så langt det er funksjonelt. Man har mulighet til å bremse hvis en kommune føler det blir altfor mye. Men fylkesmannen

kan ikke sette strek over noe som er påvist som lovbrudd (Leder, fylkesmann).

Når det gjelder hva som kreves, er de i alle embeter og på alle nivåer likevel enige om en minimumsvariant: Lovens krav om samordning av praktiske sider betyr at tilsynene skal *samordnes i tid og rom*. Videre er alle oppmerksomme på lovens krav om *samordning av reaksjoner*. Men hva som legges i ”samordning i tid og rom”, hvordan samordning i tid og rom prioriteres i forhold til andre hensyn, hva det vil si å samordne reaksjoner og når det er nødvendig å samordne reaksjoner varierer mye. Vi skal vise at det ikke finnes en entydig forståelse av disse tingene, verken innad i de ulike embetene eller mellom embetene på den ene siden og andre tilsynsetater og kommuner på den andre siden.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke tilsyn som skal samordnes, er det enighet om at loven pålegger fylkesmannen å samordne *alt* statlig tilsyn med kommunene. Ett av de tre caseembetene har likevel valgt å konsentrere seg om den interne samordningen i fylkesmannsembetet. Vi skal komme tilbake til grunnene til dette. I kommunene derimot, er mange ikke oppmerksomme på at også tilsynene utenfor fylkesmannsembetet faller innunder samordningsbestemmelsen. Det er en utbredt oppfatning at det bare er tilsynene som ligger innunder fylkesmannen som skal samordnes. Denne oppfatningen kan skyldes at kommunene ikke opplever at en samordning av tilsyn utenfor og innenfor fylkesmannsembetene finner sted i praksis. Dette vil vi komme tilbake til.

Videre er det flere ansatte ved embetene som trekker frem bestemmelsens intensjon om *samordning av metodikk*, som innebærer at staten skal opptre enhetlig overfor kommunene. Det å opptre enhetlig forstås både som å samordne begrepsbruk overfor tilsynsobjektene og som at tilsynene skal fremstå som enhetlig når det gjelder tilsynsmetodikk. Mens det er nokså stor enighet om at en samordning i tid og rom er ønskelig og hensiktsmessig, er det ikke like stor enighet om hvorvidt det er mulig og ønskelig å samordne tilsyns*metodikk* eller begrepsbruk. Innenfor enkelte tilsynsområder var man for eksempel engstelig for at samordningsbestemmelsen skulle føre til et dårligere tilsyn, og opplever det derfor som lettende at samordningsbestemmelsen blir

snevert anvendt, slik denne lederen ved ett av embetene gir uttrykk for:

Det er ulikt hvor mye samordning egentlig omfatter. Vi som var forankret i helsetilsynets tenkemåte ble bekymret for om dette var en måte å relativisere tilsynet på. Men i praksis er det bare samordning i tid, hvor man drar, år osv. det er behov for å koordinere i forhold til konferanser og møter i kommunene for eksempel. Samordning har mer preg av koordinering (Leder, fylkesmann).

Som vi skal se i det videre, har mange embeter begrenset samordningsmandatet til å gjelde samordning i tid og rom og av vedtak med vesentlige virkninger. Dette er delvis begrunnet ut fra ressurshensyn, men også delvis ut fra faglige hensyn.

4.3 Samordning i praksis

Som vi så i kapittel 2, er samordningsmandatet ganske generelt formulert. §60e trekker spesielt frem praktiske sider og bruk av reaksjoner. Tre aspekter ved samordning legges altså vekt på av intervjuobjektene: samordning som koordinering av tid og sted for tilsyn, samordning av metodebruken og samordning av reaksjoner. I undersøkelsen til alle fylkesmannsembetene og de tre caseembetene har det blitt stilt spørsmål om disse forståelsene, og de foreløpige resultatene vil bli presentert i det etterfølgende.

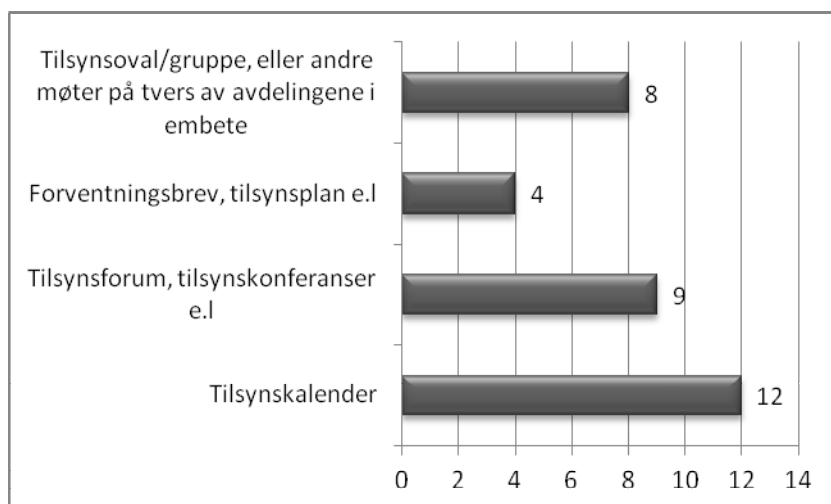
I avsnitt 4.3.3 vil vi beskrive hvordan embetene i praksis samordner tilsyn i tid og rom, i avsnitt 4.3.4 ser vi på samordning av tilsynsmetodikk, og i avsnitt 4.3.5 ser vi på samordning av reaksjoner. En fjerde form for samordning, som vi ble bedt om å se på, er samordning av oppfølgings- og læringsaktiviteter. Det viser seg at ingen av embetene tolker bestemmelsen dit hen at den gjelder slike aktiviteter, men de har likevel noen synspunkter på nødvendigheten av og muligheten for slik samordning. Disse synspunktene vil bli behandlet i avsnitt 4.3.6.

Først vil vi imidlertid i avsnitt 4.3.1 beskrive hvordan embetene har organisert seg praktisk og hvilke konkrete rutinene de har innført for å få til en hensiktsmessig samordning av tilsyn.

4.3.1 Hvilke konkrete rutiner for samordning av tilsyn har fylkesmannen?

I surveyen til alle fylkesmannsembetene ble det spurt om hvilke metoder fylkesmannen brukte for å samordne statlig tilsyn. Som vi ser av figuren under er flere ulike metoder hyppig brukt.

Figur 4.1 *Hvilke metoder bruker fylkesmannen for å samordne statlig tilsyn? Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn (n=12)*



Alle de 12 embetene har tilsynskalender, ni bruker tilsynsforum, tilsynskonferanser og liknende, åtte av de 11 har "tilsynsoval" eller andre slags møter på tvers av avdelingene, men bare fire bruker forventningsbrev, tilsynsplaner eller lignende som verktøy for samordning.

I de tre embetene hvor vi har foretatt intervjuer er tre av de overnevnte organisatoriske grepene gjort for å få til samordning: Det er opprettet **tilsynsforum** eller annen enhet eller stilling med ansvar for samordning av tilsyn (disse jobber på tvers av avdelingene i embetene), det er utarbeidet en **tilsynskalender**, og det gjennomføres regelmessige **møter** mellom fylkesmannen og de ulike interne tilsynsavdelingene og tilsynsetatene utenfor fylkesmannsembetet.

Tilsynsforum: I alle tre embetene har de en koordinerende enhet som har ansvar for samordning av tilsyn, og med andre ord ansvar for at samordningsbestemmelsen settes ut i praksis. I Østfold har

de organisert det inn i noe de kaller *ledergruppas samordningsutvalg*, som assisterende fylkesmann leder. De har også en egen samordnings- og beredskapsstab, og praktisk gjennomføring av samordningen ligger der. Denne staben ligger direkte under fylkesmannen og har til oppgave å samordne tilsynet i forhold til kommunene.

I Rogaland har de i fylkesmannsembetet et avdelingsovergripende *tilsynslag*, og avdeling for samfunnssikkerhet har tilsynskoordinatorstillingen i dette tilsynslaget. De opplever i Rogaland at denne løsningen fungerer som virkemiddel for å få til den interne samordningen:

Vi har denne gruppen som gjør at ting glir lettere mellom avdelingene, selv om begrepsbruken er ulik. Det var et helt nødvendig grep, hvis ikke hadde det ikke gått (Fylkesmann).

I Nordland opprettet de et *tilsynsforum* tidlig på 2000-tallet, der Fylkesmannen er leder. Alle de interne avdelingene som driver med tilsynsliknende virksomhet er representert i forumet.

Møter: Møter der tilsynsplaner gjennomgås og forsøksvis koordineres, gjennomføres både i regi av de koordinerende tilsynsenhetene og på andre måter. Samordningsmøter, eller møter der samordning er tema, holdes jevnlig og relativt hyppig internt i fylkesmannsembetene, mens det holdes årlige eller halvårslige møter med øvrige statlige tilsynsetater utenfor embetet, som for eksempel Arbeidstilsynet og Mattilsynet. I Østfold og Rogaland er noen av disse møtene i sin helhet viet samordning av tilsyn, mens det i Nordland tas opp som ett av flere temaer i halvårslige møter med de øvrige tilsynsmyndighetene. I Rogaland er de også av og til i dialog med kommunene i forkant av tilsyn, for å hindre at det blir for mye, spesielt for små kommuner:

Tilsyn krever mer av de små kommunene og derfor er vi oftere i dialog på forhånd for det involverer mer av den lille kommunen enn den større. Man kan forskyve tilsynene i kalenderen. For enkelte småkommuner kunne det kanskje ha vært bedre med en intensiv tilsynsperiode (Leder, fylkesmann).

Tilsynskalendar: Alle de tre caseembetene har tilsynskalendar. I Østfold og Rogaland er både tilsynsavdelingene innenfor og tilsynsetatene utenfor embetet representert i tilsynskalendar, mens det i Nordland bare er de interne som er representert. Grunnen til dette er at de opplever å ha fått dårlig respons fra de tilsynsmyndighetene som ligger utenfor embetet når de har henvendt seg for å få oversikt over planlagte tilsyn. Det varierer hvor eksakte tilsynskalendarne er med hensyn til dato. I Østfold oppgir de tilsyn på halvår eller kvartal, mens de i Nordland tilstreber eksakte datoer.

Spesielt to utfordringer pekes på i forbindelse med oppsett av tilsynskalendar. Det ene er å få inn informasjon om planlagte tilsyn, spesielt fra tilsynsetater utenfor fylkesmannsembetet. Både Mattilsynet og Arbeidstilsynet har mange hendelsesbaserte og ikke-varslede hensyn, og det skaper problemer for dem som skal samordne:

Utfordringene har vært å få gode tilbakemeldinger. Arbeidstilsynet sier de har en kampanjetematikk som gjør at det ikke er mulig å planlegge på samme måte som vi gjør. Kalenderen blir justert litt underveis, men den suppleres ikke med hendelsesbaserte tilsyn (Leder, Fylkesmann).

De påpeker i alle fylkesmannsembeter at tilsynskalendaren må være oppdatert hvis den skal ha noen verdi, men opplever det som utfordrende å få til en reell oppdatering.

Prosedyrene for oppsett av tilsynskalendarne varierer noe. I Østfold settes kalenderen opp gjennom diskusjon i tilsynsforumet, mens den i Rogaland er den gjenstand for forhandlinger mellom tilsynsetatene internt hos fylkesmannen:

Samkjøringen skjer når vi lager kalenderen, da er det harde forhandlinger. Da vurderer vi risiko. Dette skjer ved årsskifte, her på huset. Noen kommuner tåler kanskje flere tilsyn enn andre (Leder, fylkesmann).

Nordland, som konsentrerer seg om tilsynene internt i fylkesmannsembetet, er som nevnt mer presise på tidsangivelsene, og de forhandler heller ikke om tid for tilsyn, slik de gjør i de andre

embetene, men fyller opp kalenderen etter ”først til mølla”-prinsippet:

Vi har en tilsynskalender der de enkelte avdeling legger inn, det er den som kommer først til mølla som får tidfestet sine tilsyn på kommunen. De som kommer senere må ta hensyn (Leder, fylkesmann).

I alle fylkesmannsembetene vurderte de det som vanskeligere å samordne tilsynene utenfor enn innenfor embetene. Det kan være flere årsaker til dette, og det vil bli diskutert mer utførelig i senere delkapitler. En hovedårsak later imidlertid ganske enkelt til å være at tilsynene utenfor embetene ikke er administrativt samordnet eller samlokalisert med tilsynene innenfor embetet.

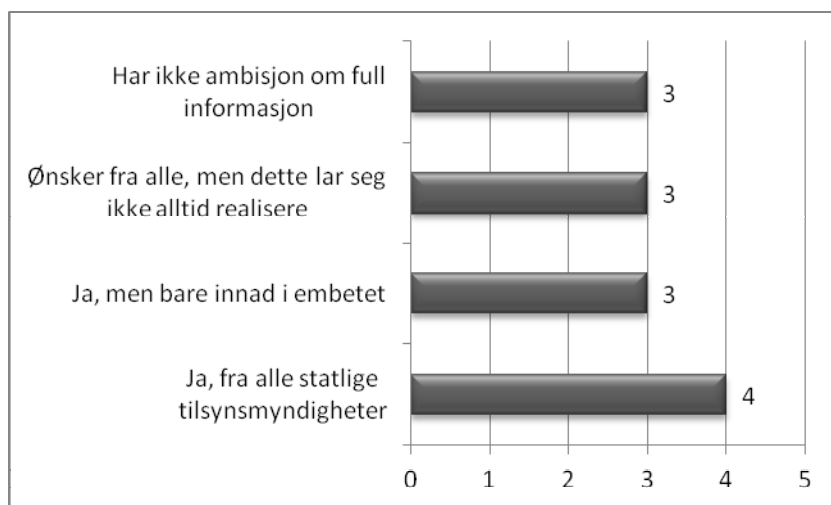
Tilsynskalenderen gjøres tilgjengelig også for tilsynsmyndigheter utenfor fylkesmannsembetet, dette inkluderer i alle fall Arbeidstilsynet og Mattilsynet, som er inkludert i intervjurundene. Men som vi skal komme tilbake til, er det vårt inntrykk at kalenderen i begrenset grad har betydning for planleggingen av tilsyn hos disse tilsynsmyndighetene.

4.3.2 Innhenting av informasjon for samordning

Samordningshensynet kan åpenbart ivaretas på flere ulike måter, men en nærliggende strategi for fylkesmannsembetene vil være å samle informasjon om tilsyn med kommunene fra de statlige tilsynsmyndighetene og deretter gjøre denne samlede informasjonen tilgjengelig for alle.

I surveyundersøkelsen til alle fylkesmennene er det dermed spurt om hvorvidt fylkesmannen innhenter informasjon om alle *planlagte* tilsyn før disse gjennomføres, om han blir informert også om de *ikke-planlagte* i forkant og om fylkesmannen blir orientert *i etterkant* om alle tilsyn som faktisk har blitt gjennomført. I undersøkelsen er det gitt fire svaralternativer: Fylkesmennene kunne indikere at slik informasjon innhentes fra *alle* tilsynsmyndighetene, bare fra tilsynsmyndighetene innenfor embetet, at man i utgangspunktet *ønsker* slik informasjon fra alle men at dette ikke alltid lar seg realisere fullt ut eller at fylkesmannen ikke har ambisjon om å innhente slik informasjon. Resultatene fremkommer av Figur 4.2 nedenfor.

Figur 4.2 *Fylkesmannens innhenting av informasjon om statlig tilsyn fra tilsynsmyndigheter i og utenfor embetet. Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmennene (n=13)*



Figur 4.2 viser at praksis varierer en god del mellom embetene. Ambisjonene er åpenbart høyest for *planlagte* tilsyn, hvor fire av de 13 embetene som besvarte dette spørsmålet innhenter slik informasjon fra alle tilsynsmyndigheter. Samtidig medgir tre av embetene at dette ikke alltid lar seg realisere, og tre av dem har ingen slik ambisjon i det hele tatt.

Ambisjonene er, kanskje ikke overraskende, lavere for *ikke planlagte* tilsyn. Selv innad i embetet er det bare tre av de tretten fylkesmennene som innhenter informasjon om de ikke planlagte tilsynene, og langt de fleste (ni) oppgir at de ikke har noen slik ambisjon.

Om lag halvparten oppgir endelig at det ikke alltid lar seg realisere å få informasjon i etterkant eller at de ikke har noen slik ambisjon. Bare en av 13 forsøker å få inn slik informasjon i etterkant fra tilsynsmyndigheter utenfor embetet.

Respondentene fikk mulighet til å kommentere hvert av disse svarene. En fylkesmann fremholder at:

Fullstendig innhenting er antakelig unødvendig for å ivareta samordningens hensikt; å gjøre tilsynet mer oversiktlig og enklere for kommunen. (Fylkesmann)

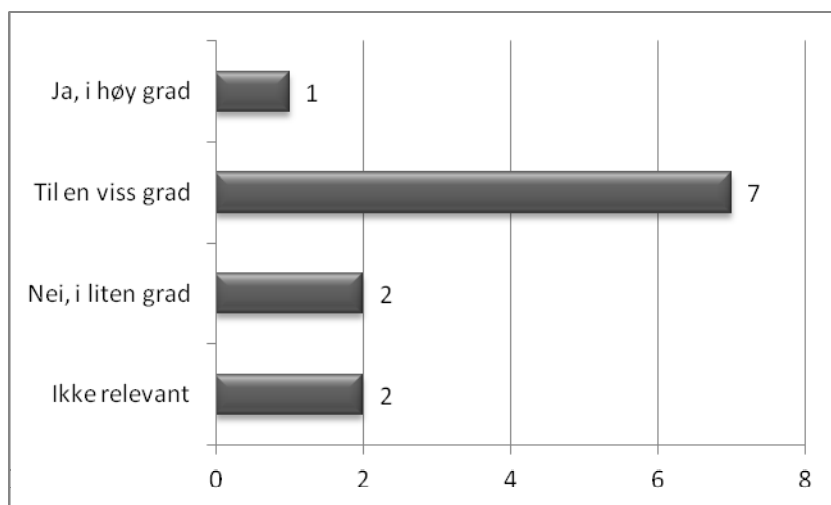
Innehenting av fullstendig informasjon anses altså som unødig ressurskrevende sammenliknet med hva man får igjen for det, en delvis innhenting av informasjon vil være tilstrekkelig for å få til en hensiktsmessig samordning.

Flere av fylkesmennene oppga at man innhenter og koordinerer slik informasjon innad i embetet, men at mekanismene for informasjon fra særlig Arbeidstilsynet og Mattilsynet er mindre dekkende. En fylkesmann viser til at Arbeidstilsynet har flere uanmeldte "inspeksjoner" og færre systemrevisjoner enn før, og at han kun varsles om de planlagte "aksjonene". Kommentarene fra de andre fylkesmennene er helt på linje: De tror ikke det er mulig å drive samordning i forhold til hendelsesbaserte, ikke-planlagte tilsyn, de informeres ikke om slike, og det er *"underforstått at ikke planlagte aktiviteter går i regi av den enkelte tilsynsetat"*.

Når det gjelder orientering i etterkant er det gjennomgående at det først og fremst orienteres om *"alvorlige funn"* eller *"avvik og lovbrudd som kan ha vesentlig virkning for kommunen"*. Man får ikke oversendt alle rapporter fra tilsyn utenfor embetet, og føler ikke at man har behov for dette heller.

I undersøkelsen ble fylkesmennene videre bedt om å vurdere om de alt i alt opplever at informasjonen om planlagte, ikke planlagte og gjennomførte tilsyn er god nok til at embetet kan ivareta samordningsoppdraget som ligger i kommunelovens §60e. Her kunne man indikere om man oppfattet informasjonen som "i høy grad", "til en viss grad" eller "i liten grad" god nok, men man kunne også krysse av for at "spørsmålet ikke er relevant, embetet anser ikke slik informasjon som avgjørende for god gjennomføring av samordningsoppdraget". Resultatene framkommer av Figur 4.3 nedenfor.

Figur 4.3 *Fylkesmennenes oppfatninger om hvorvidt informasjonen om tilsyn er god nok for å ivareta samordningsoppdraget. Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn (n=12).*



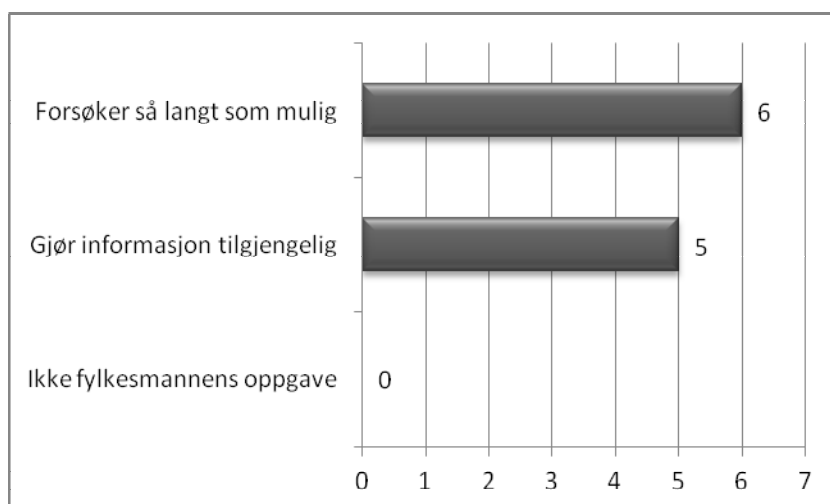
Hovedinntrykket her er at fylkesmennene ikke betrakter informasjonstilgangen som et avgjørende problem knyttet til utførelsen av samordningsoppdraget. De fleste mener at man til en viss grad har god nok informasjon. Intervjuene i de tre caseembetene kan tyde på at den høye andelen som mener at informasjonen "til en viss grad" er god nok, skyldes at de får tilstrekkelig informasjon fra de interne tilsynsetatene, mens informasjonen fra tilsynene utenfor embetene er mangelfull eller fraværende. Bare to av de 12 embetene i spørreundersøkelsen oppgir at informasjonen i liten grad er god nok.

4.3.3 Samordning i tid og rom

I denne forståelsen av samordning kan det antas at fylkesmannen primært vil være opptatt av å unngå at enkeltkommuner overbelastes med mange tilsyn samtidig eller i løpet av en kort tidsperiode. Fylkesmannen vil antagelig være spesielt opptatt av å unngå at samme sektor eller samme tjenestested gjøres til tilsynsobjekt av flere tilsynsmyndigheter samtidig, noe som for eksempel kan inntreffe hvis Arbeidstilsynet og Utdanningsavdelingen legger tilsyn til samme skole samtidig. På grunn av to nylig avsluttede nasjonale tilsyn fra disse to etatene hadde flere av kommunene opplevd nettopp dette.

En måte å muliggjøre samordning tid og rom på er å gjøre informasjon om planlagte tilsyn tilgjengelig for alle tilsynsmyndigheter slik at de kan ta hensyn til andres planlagte tilsyn i sin egen planlegging. I surveyen til fylkesmennene ble det spurt om hvorvidt fylkesmannen undersøker om det planlegges flere tilsyn i en og samme kommune eller fylkeskommune samtidig, og om man i så fall varsler de ulike tilsynsmyndighetene om dette. Spørsmålet er altså hvor langt fylkesmannen går for å aktivt utnytte informasjonsgrunnlaget de har for å samordne tilsyn i tid og rom. Respondentene fikk tre svaralternativer: *Nei, dette er ikke fylkesmannens oppgave; fylkesmannen gjør informasjon om de ulike tilsynsmyndighetenes planer tilgjengelig for alle, slik at de selv kan samordne dette; samt fylkesmannen forsøker så langt som praktisk mulig å få til dette.* Resultatene framkommer av Figur 4.4 nedenfor.

Figur 4.4 *Fylkesmannens bruk av innhentet informasjon om tilsyn i samordningsøyemed. Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn (n=11).*



Som det framgår av figuren over er det ingen av de 11 fylkesmennene som har besvart dette spørsmålet som anser at det *ikke* er fylkesmannens oppgave å varsle, hvis det planlegges flere tilsyn i en og samme kommune samtidig. Fem av fylkesmennene oppgir at de vil gjøre de ulike tilsynsmyndighetene i stand til å gjøre dette selv, ved å samle informasjonen og gjøre den tilgjengelig, mens fem forsøker "så langt praktisk mulig" å få til

dette. Ambisjonsnivået er med andre ord høyere i noen embeter enn i andre på dette punkt.

Flere av fylkesmennene kommenterer at man samordner på denne måten internt i embetet, og at tilsynskalenderen er et viktig verktøy i så måte. Samtidig fremholder en av fylkesmennene at tid og sted ofte styres av nasjonale myndigheter sentralt. En av fylkesmennene fremholder dessuten at:

Fullstendig samordning i forkant kan koste mer enn det smaker, mer kostnadseffektivt med smidig tilpasning i etterkant, om kollisjoner skulle oppstå. Samtidig er det viktig å sjekke om der er tilsynstema under planlegging som bør koples i et samordnet felles tilsyn, fordi de til sammen utgjør en meningsfylt lokal helhet. Dette er en stående oppfordring til fagtilsynene eksternt og internt å vurdere, og oppfordringen gjentas regelmessig. (Fylkesmann)

Intervjuene i de tre utvalgte embetene viste at samordning som praktisk koordinering av tid og sted for tilsyn var den formen for samordning det ble lagt mest vekt på, som ble opplevd som mest hensiktsmessig og som det ble lagt mest ressurser i å få til:

Den samordningen som man får mest effekt av er samordning på den praktiske siden. Det går på at man vet hvem som kommer når. Hvis vi vet at Arbeidstilsynet skal se på lærernes arbeidsmiljø og vi er pålagt å se på elevene, så unngår vi at det skjer samtidig (Fylkesmann).

Hensynet til kommunene ble oppgitt som den primære begrunnelsen for denne typen samordning. De var i embetene oppmerksom på at tilsyn var ressurskrevende for kommunene: Spesielt i små kommuner ble ofte noen sentrale personer i kommuneledelsen bedt om å stille opp som informanter eller tilretteleggere for alle tilsyn i kommunen, og embetene var opptatt av å ikke overbelaste disse. I alle de tre embetene hadde de fått tilbakemelding fra enkeltkommuner om at trykket til tider kunne være for stort på enkelte personer og på enkelte virksomheter eller avdelinger. I Nordland praktiserte de nokså strengt en regel om minst en måneds mellomrom mellom tilsynene, og de hevdet at de stort sett klarte å unngå at tilsyn kom for tett oppi hverandre:

Vi er opptatt av at vi skal ha minimum en måneds tid mellom tilsyn. Hvis noen planlegger innenfor dette, så er regelen at det skal tas kontakt med kommunen og høre om kommunen har noen motforestillinger (Fylkesmann).

Intervjuer i de tre caseembetene viste at samordningen i noen tilfeller førte til at planlagte tilsyn ble utsatt – både som følge av informasjon om tilsyn fra andre etater og som følge av informasjon om nylig gjennomført forvaltningsrevisjon. Dette skjedde imidlertid svært sjelden, og det ble understreket at man bare utsatte tilsyn hvis det ble vurdert som faglig forsvarlig. Å utsette tilsyn fordi andre etater hadde planlagt tilsyn i samme kommune ble ofte sett på som problematisk nettopp fordi det ofte var gode grunner til å gjennomføre tilsyn slik man hadde planlagt. Fylkesmannen opplevde at kommuner som hadde problemer på ett område gjerne hadde problemer på flere, og at tilsyn med flere områder i samme kommune innenfor en kort tidsramme derfor kunne bli vurdert som nødvendig:

Vi prøver å styre unna hvis noen andre fører tilsyn. Da utsetter vi et år. Dessverre er kommunene ofte dårlige på flere områder samtidig (Utførende ledd, fylkesmannsembete)

I noen tilfeller ble kommuner altså utsatt for mange tilsyn fordi det ble vurdert som faglig nødvendig. En kommune kunne ha kommet skjevt ut på mange områder grunnet for eksempel dårlig styring eller dårlig økonomi. Disse kommunene ble ofte valgt ut som tilsynsobjekter etter klagesaker eller som følge av formelle eller uformelle risiko- og sårbarhetsanalyser. Her opplevde embetene et dilemma. På den ene siden ønsket de ikke å overbelaste enkeltkommuner med mange tilsyn, på den andre siden ønsket de ikke å la være å føre tilsyn med virksomheter der de antok at de ville finne avvik. I andre tilfeller opplevde tilsynsmyndighetene at de gikk i bena på hverandre som følge av dårlig planlegging, eller, i ett embete, fordi de muligvis prioriterte å føre tilsyn i kommunene som lå nærmest tilsynskontorene. I disse tilfellene ble samordning for å unngå å komme samtidig, opplevd som entydig positivt.

En annen begrunnelse for ikke å gå i bena på hverandre var at tilsynsmyndighetene ønsket kommunens og tilsynsobjektets fulle oppmerksomhet når de først var på tilsyn. Alle embetene har hatt

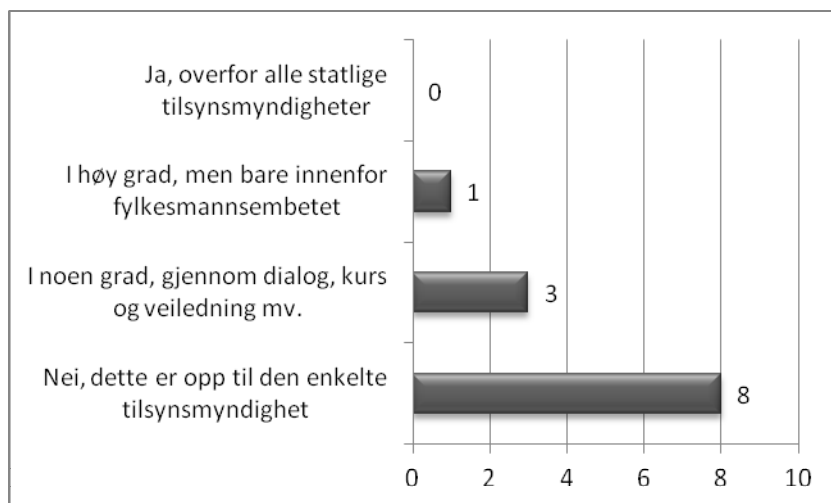
prøveprosjekter med felles tilsyn mellom ulike tilsynsetater. I noen avgrensede tilfeller hadde de gode erfaringer med dette, men i de fleste tilfeller rapporterte de at det fungerte dårlig. For det første opplevde de at tilsynsobjektene ble overbelastet, og at verken tilsynsmyndigheter eller tilsynsobjekter klarte å fokusere ordentlig på noen av temaene for tilsynet. Videre opplevde de problemer i forhold til å tilpasse seg hverandres metodebruk, og ikke minst ble det veldig krevende for tilsynsobjektene:

Vi prøvde med intensive tilsyn for den minste kommunen. Det innebar en hel haug med samordning fra vår side, og det ble veldig krevende for kommunen, for de skulle forholde seg til to store fagfelt samtidig, og det ble veldig intenst for dem - de fikk ikke gjort stort annet (Leder, fylkesmann).

4.3.4 Samordning av tilsynsmetodikk

En av intensjonene med samordningsbestemmelsen var at den skulle få statlig tilsyn til å fremstå som mer enhetlige overfor kommunene, og samordning av tilsynsmetodikk har vært fremmet som en måte å få til dette på. Både i surveyen til alle landets fylkesmannsembeter og i intervjuene i de utvalgte embetene ble det spurt om de forsøkte å samordne metodebruken overfor kommunene. Hovedtendensen er at samordning av metodebruk i liten grad finner sted. I Figur 4.5 under vises svarfordelingen blant de 12 som har besvart dette spørsmålet.

Figur 4.5 *Samordning av metodebruk. Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn (n=12)*



Det fremkommer av figuren over at fylkesmennene har ganske moderate ambisjoner om å samordne metodebruken i statlig tilsyn. Hele åtte av de tolv som har svart opplever at metodebruk er opp til den enkelte tilsynsmyndighet, altså opp til den enkelte tilsynsavdeling i fylkesmannsembetet eller utenfor fylkesmannsembetet. Kommentarene som er gitt til dette spørsmålet tyder imidlertid på at ikke alle ser på dette som irrelevant, men at det i praksis begrenser seg selv på grunn av sentrale statlige styringssignaler. To fylkesmenn uttrykker seg slik:

Dette diskuteres, men er vanskelig i praksis på grunn av ulik styring fra departement/direktorat. Metodebruk har vært tema gjentatte ganger i tilsynsforum (Fylkesmann).

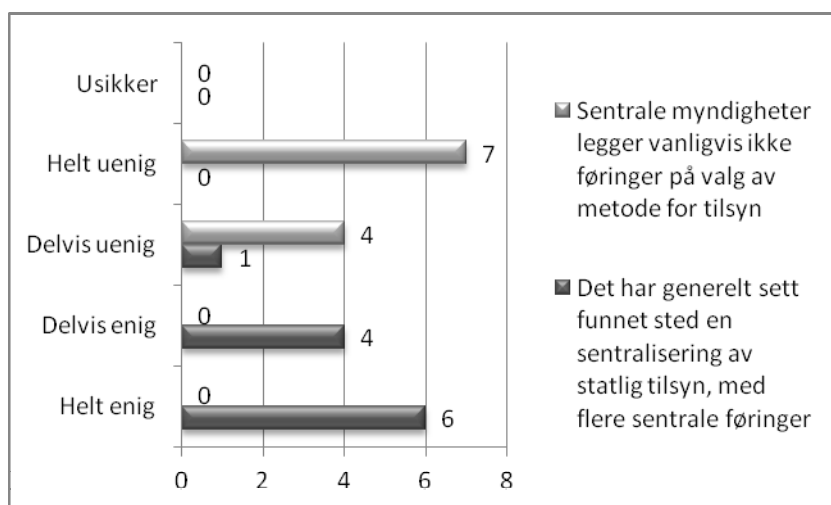
Vi forsøker å samordne våre egne tilsyn i forhold til metodikk, men opplever at de ulike tilsynene er veldig sentralstyrt i forhold til metodikk, og at metodikken spriker fra område til område (Fylkesmann).

En annen antyder imidlertid at tilsynsmyndighetene kan bruke de sentrale statlige påleggene om metode strategisk, altså som et verktøy til å unngå samordning hvis dette er ønskelig:

Dette har vist seg vanskelig å harmonere metodebruken på tvers av tilsynsmyndighetene. Dette bør avstemmes sentralt. Opplever noen ganger at enkelte tilsynsetater bruker dette som argument for ikke å samordne tilsynene på en bedre måte. For de som vil la seg samordne så fungere det greit regionalt, men for de som ikke vil bli styrt for mye av fylkesmannen så er det lett å vise til sentrale føringer i forhold til blant annet metodebruk (Fylkesmann).

Generelt tyder undersøkelsen på at sentrale statlige myndigheter legger omfattende føringer på metodebruken. Fylkesmennene ble bedt om å indikere hvor enige de var i følgende påstand: *"Sentrale myndigheter legger vanligvis ikke føringer på metodevalg"* og *"Det har generelt sett funnet sted en sentralisering av statlig tilsyn, med flere sentrale føringer"*. Her fikk respondentene anledning til å krysse av for helt enig, delvis enig, delvis uenig, helt uenig eller usikker. Svarfordelingen framkommer av Figur 4.6 nedenfor.

Figur 4.6 *Oppfatninger om statlige føringer på metodebruk og tilsyn.*
Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn ($n=11$ for hver av de to påstandene)



I Figur 4.6 er de to påstandene formulert hver sin vei, dette er gjort av metodiske årsaker. Legg merke til at de 11 fylkesmennene som har besvart disse to påstandene er konsistente: Man er helt eller

delvis uenig i at sentrale myndigheter ikke legger føringer på metodebruk, og tilsvarende enige i at sentrale statlige føringer har økt. Her er altså bildet svært entydig.

En samlet observasjon fra denne undersøkelsen er dermed at samordning av metode anses som langt mindre aktuelt enn samordning i tid og sted, og at omfanget av sentrale statlige føringer er en hovedårsak til dette.

Funnene fra surveyen gjenspeiles i stor grad i intervjuene, og de tre caseembetene befinner seg på en skala fra ingen til noe metodisk samordning. Rogaland skiller seg ut som det embetet som har jobbet mest med å få til en samordning av metodebruken både innad i fylkesmannsembetet og i samarbeid med tilsynsetater utenfor embetet. De har blant annet utarbeidet en egen begrepsmal for tilsyn, og de har hatt et gjennomgående fokus på metode:

Det har vært en side ved samordningen hos oss at vi drøfter metodikk. Beredskap har for eksempel hatt mulighet til å tilpasse seg mye fordi det ikke er så streng veiledning. Så noe blir det gjort på metodikk også, blant annet i forhold til Arbeidstilsynet og for så vidt Mattilsynet også (Fylkesmann).

Et av de grepene som er gjort i Rogaland er at de har arbeidet med metode som tilsynssekvens, slik at det skal være forutsigbart for kommunene hvilke trinn de skal gjennom når et tilsyn blir varslet. I motsetning til i de to andre embetene vi har intervjuet i er det i Rogaland også større fokus på de store linjene og likhetene i tilsynsmetodikkene. Til tross for at veilederne varierer mellom ulike tilsyn, oppfattes den metodiske grunnstrukturen som ganske lik:

De nasjonale tilsynene våre er veldig styrt ut fra en konkret veileder. Det metodiske har en enkel grunnstruktur, så strukturen er ganske lik, men veilederen varierer fra tilsyn til tilsyn (Leder Fylkesmann).

Det er likevel også i Rogaland delte oppfatninger om i hvilken grad man har lyktes i å samordne metodebruken og i hvilken grad det er mulig. Det påpekes at metodisk samordning er svært krevende:

Formålet, ambisjonene, tror jeg har vært at staten skal fremstå for kommunene som rimelig enhetlig. Den ambisjonen er veldig krevende, kanskje ikke engang realistisk. Kanskje må vi justere ned på ambisjonene til å omhandle hvordan vi skal samkjøre oss i tid (Leder Fylkesmann).

Som i de andre embetene påpeker de dessuten i Rogaland at det er ganske liten frihet til å velge metode, og at det til tross for likheter i metodikkens grunnstruktur kommer nokså presise og detaljerte bestillinger fra oppdragsgiverne, som vanskeliggjør en omfattende samordning av metodebruk.

I Nordland har de i følge Fylkesmannen hatt noe ”kursing for å komme frem til en felles metodikk, i form av tilsynsrevisjon”. De har blant annet prøvd å utveksle erfaringer med de ulike tilsynsaktørene. De opplever det imidlertid ikke som et stort problem at metodikken er forskjellig fra tilsyn til tilsyn, til tross for at de har fått tilbakemelding fra enkeltstående kommuner der det påpekes at metodene varierer.

I Østfold hadde de et prosjekt der de prøvde å få til en felles metodikk. Dette prosjektet ble opplevd som veldig krevende og i store trekk mislykket blant annet fordi de ulike lovverkene ikke var tilpasset en slik samordning, og fordi metoden for de nasjonale tilsynene var bestemt av oppdragsgiverne:

I 2004 jobbet vi med å prøve å få mer felles metodikk. Vi måtte legge det på is, men i den tiden hadde vi samling og var observatører på tvers. Vi hadde et felles tilsyn på sosial og helse og barnevern. Det var veldig krevende. Når vi så på det etterpå så vi at lovverket ikke var tilpasset en slik tilsynsform. Lovverket er ulikt, derfor er det vanskelig med felles tilsyn. Både metode og gjennomføring er gitt i instruks. Men vi gjorde et troverdig forsøk (Leder Fylkesmann).

En annen respondent oppsummerer slik:

Metodikken og rapporteringen er så spesiell fra etat til etat at det ikke får noen samordningseffekt for oss, tilsynene eller kommunene, så når det gjelder metode holder vi fingrene av fatet. Der er vi inne i hvert

tilsynsområdes område. Oppdragsgivere har helt forskjellige forventninger til hvordan tilsynene skal gjennomføres i barnevern, helse, utdanning ... så der er vi litt sjakk matt i forhold til oppdragsgivers forventninger (Leder Fylkesmann).

Gjennomgående i alle tre embeter er at de opplever å ha relativt liten valgfrihet når det gjelder metodevalg i forhold til nasjonale tilsyn. Valgfriheten i metodebruk oppleves som større for egeninitierte tilsyn, men siden nesten alle ressursene er bundet opp i de nasjonale tilsynene utfører de veldig få planlagte egeninitierte tilsyn, og det er dermed få incentiver til å bruke ressurser på å utvikle en felles tilsynsmetode på tvers av sektorer. Til tross for at enkeltkommuner hadde gitt uttrykk for at de ønsket en mer enhetlig metodisk tilnærming fra tilsynenes side, opplevde de likevel ikke i fylkesmannsembetene metodisk samordning som et stort behov. Det at nesten alle ressurser er bundet opp i nasjonale tilsyn blir imidlertid oppfattet som et problem, fordi det reduserer fylkesmannens mulighet til å peke ut kommuner som objekter for tilsyn basert på egne ROS-analyser. Dette punktet kommer vi tilbake til under 4.5.2 om samordningsmandatets rammebetingelser.

4.3.5 Samordning av reaksjoner:

En tredje form for samordning, er samordning av reaksjoner. Det heter i §60e at før det vedtas pålegg og sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen skal det være dialog med kommunen om disse sanksjonene og hvordan de skal følges opp. Både i surveyen og i intervjuene ble de i fylkesmannsembetene spurt om dette var noe de gjorde.

I surveyen fikk respondentene også flere muligheter til å skrive med egne ord hva de selv legger i bestemmelsene om samordning av bruk av reaksjoner i kommunelovens §60e og hvordan embetet håndterer denne bestemmelsen. Her fremheves ikke minst en tolkning av denne bestemmelsen som en *klagerett*, altså at bestemmelsen gir kommunene lovhjemmel til å ”klage inn” et pålegg eller en annen reaksjon til fylkesmannen. Hovedtendensen var at fylkesmannen lot det være opp til kommunene å ta initiativ dersom de opplevde at pålegg var vanskelige å imøtekomme:

Primært ved å ta opp problemer / uenigheter som kommunene melder inn i samband med reaksjoner etter tilsyn. Vi lar altså det kommunale behovet (opplevde problemet) styre innsatsen, i stedet for å håndtere en krevende prosedyre med vurdering av alle reaksjoner i forkant, om virkningene eventuelt antas å være vesentlige (Fylkesmann).

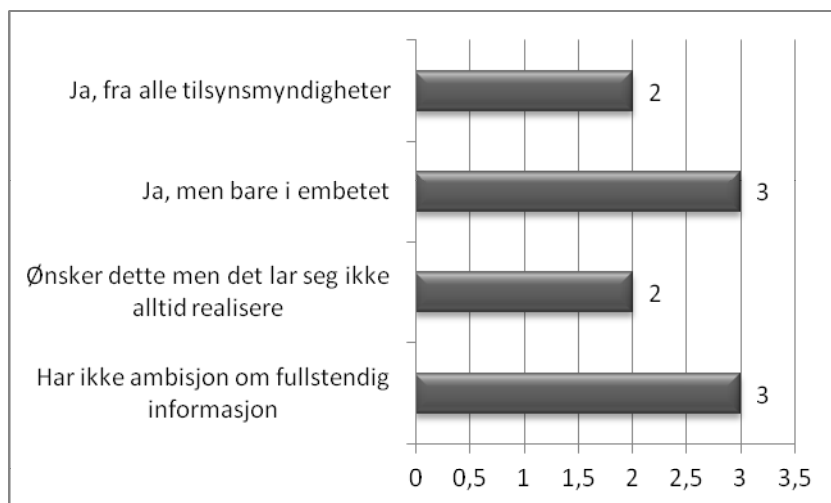
Vi varsler kommunene minst en gang årlig om adgangen til å kreve dialog (...) Ingen kommune har hittil krevd dialog, selv ikke der de har hatt kritiske merknader til tilsynets konklusjoner (Fylkesmann).

For ordens skyld nevnes at kommunene ikke har benyttet klageretten de har i § 60d (Fylkesmann).

Flere framholder at det ville vært uoverkommelig hvis fylkesmannen skulle varsles om alle reaksjoner, og at man bare er ute etter å bli orientert om reaksjoner av vesentlig virkning.

Oppfatningene om samordning av reaksjoner som en klagerett tyder på at man ikke legger vekt på å samordne reaksjonene *før* de oversendes kommunene – man tar heller tak i saken i etterkant, i den grad aktørene selv ønsker å involvere fylkesmannen. Dette støttes imidlertid bare delvis av svarene på et annet spørsmål i undersøkelsen: *"Blir fylkesmannen orientert om alle reaksjoner før disse oversendes kommunene det gjelder?"* Her var svarfordelingen som i Figur 4.7 nedenfor.

Figur 4.7 *Orientering til fylkesmannen om reaksjoner før disse oversendes kommunene. Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmennene (n=10)*



Riktignok oppgir fem av de 10 fylkesmennene som besvarte dette spørsmålet at de ikke har ambisjoner om å få fullstendig informasjon i forkant, eller at dette ikke alltid lar seg realisere. Men fem ønsker å få informasjon om alle reaksjoner før de oversendes; tre av disse riktignok bare fra eget embete. Og det er altså bare tre av 10 som ikke har noen slik ambisjon i det hele tatt.

Sju av ni embeter svarer (på et annet spørsmål) at de bare blir orientert om reaksjoner med "vesentlige virkninger for kommunene", mens to oppgir å bli orientert om "alle reaksjoner".

Intervjuene skiller seg noe fra resultatene av surveyundersøkelsen på den måten at alle de intervjuede i embetene oppgir at de kun ønsker å få informasjon om pålegg med vesentlige virkninger for kommunene. De ønsker altså ikke informasjon om samtlige pålegg. I ett embete kommenterer de likevel at for å kunne vurdere om et pålegg har vesentlige virkninger for kommuneøkonomien i en kommune, er det nødvendig å vite om pålegg fra andre tilsynsetater i samme kommune. De konkluderer likevel med at innhenting av slik informasjon er for krevende, blant annet fordi det ikke finnes noe godt søkesystem for slik informasjon:

Størrelsen på og tidspunktet for tilsyn skal vurderes ut i fra kommunens størrelse og ressurser. En skal vite om andre pålegg fra andre statlige tilsynsetater, men vi

blir ikke orientert fra andre avdelinger om reaksjonsform. Reaksjonene kan jo leses ut av rapportene, men da må vi gå inn i hver enkelt rapport og sjekke (Leder, fylkesmannen).

Vesentlige virkninger oppleves som å ha med økonomi å gjøre, og tilsynsetatene utenfor fylkesmannsembetene er svært bevisst på at bare slike pålegg skal rapporteres:

Vi fikk beskjed fra Fylkesmannen om at de ikke vil ha skitt og kanel innrapportert. De vil kun ha rapport om vesentlige virkninger, så vi er i praksis pålagt å vurdere konsekvensene av pålegg (Arbeidstilsynet).

Kravet om at reaksjoner med vesentlige virkninger skal meldes til fylkesmannen betinger altså at de som skal vurdere hva som skal rapporteres har nokså god oversikt over kommunenes økonomiske situasjon og informasjon om andre pålegg, for at de skal kunne vurdere hvorvidt virkningene av et pålegg er vesentlige for nettopp denne kommunen. Videre ligger ansvaret for å gjøre disse vurderingene hos hver enkelt tilsynsetat.

Tilsynsetatene utenfor fylkesmannsembetet opplever samordning av pålegg med vesentlige virkninger som en form for samordning det er realistisk at fylkesmannen kan gjøre, men påpeker samtidig at de sjelden opplever at fylkesmannen foretar en slik samordning:

Det er uhyre få ganger fylkesmannen har brutt inn. De har ikke folk og kapasitet til å følge opp dette, har ikke noe støtteapparat til å håndtere dette (Mattilsynet).

Alle de tre caseembetene har noe, men lite erfaring med faktisk samordning av vesentlige virkninger. De får få meldinger om vesentlige virkninger både fra egne tilsynsavdelinger og fra øvrige tilsynsetater. I alle embeter har det likevel vært noen meldninger om slike pålegg. I alle embeter har de også i den anledning arrangert dialogmøter mellom tilsynsmyndigheter og enkeltkommuner. En respondent hos fylkesmannen i Nordland mener det at det har vært lite samordning av reaksjoner kan skyldes både at behovet for slik samordning er lite og at kommunene selv ikke sier fra om at de har behov for en samordning av reaksjoner. Han fremholder at kommunene har et spesielt ansvar til å si fra, og at fylkesmannen ikke vil presse seg på:

Fylkesmannen kan si fra når det er vesentlige virkninger, men det må være kommunen som bekrefter at de synes fylkesmann bør ta initiativ til et dialogmøte (Leder, fylkesmann).

Flere av kommunene opplever på sin side at det er lite åpning for at de kan ta kontakt med fylkesmannen for å kreve dialog om pålegg med vesentlige virkninger, mens andre kommuner lar være å ta kontakt til tross for at de vet om muligheten. En informant i en av casekommunene, som er oppført i Robek-registeret (og dermed antakelig er en kommune der behovet for slik dialog er større enn i andre kommuner), sier for eksempel at de ikke i tilstrekkelig grad har bedt om slik dialog:

Vi har sikkert vært i en situasjon hvor vi burde ha krevet dialog om vesentlige pålegg, fordi vi er Robek, og regnskapskontrollen hos fylkesmannen er generell (kommune).

Hva som er grunnen til at kommunene i så liten grad sier ifra om pålegg med vesentlige virkninger, fant vi ikke noe klart svar på. Intervjuene ga imidlertid en indikasjon på at kommunene ikke ønsket å fremstå som om de ikke klarer å holde orden i eget hus. De poengterte sterkt at de var glad for tilsyn, at de selv var ansvarlig for at tjenester ble utført i henhold til loven og at de tok det som en selvfølge at avvik skulle lukkes.

Ingen foreslår at det at de får få meldninger om slike pålegg kan skyldes at tilsynsmyndighetene er dårlige til å identifisere situasjoner der kommunene får problemer med å imøtekomme kravene i tilsynsrapportene, men i fylkesmannsambetet i Rogaland erkjenner de at samordningen av reaksjoner kunne ha vært bedre:

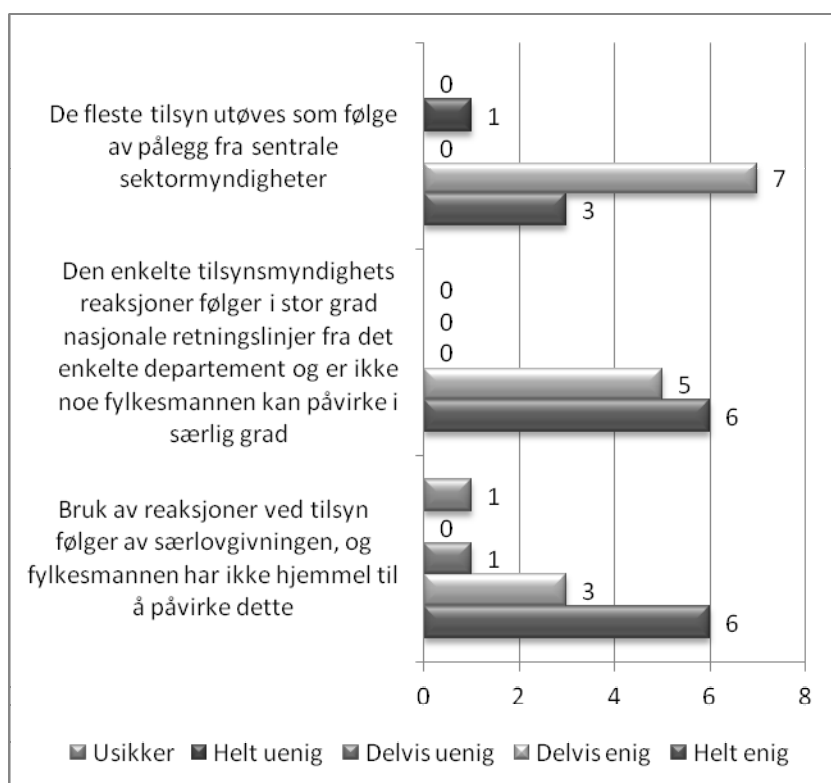
At reaksjonene skal være samordnet i forkant, der tror jeg vi har et stykke vei å gå. Det vil nok også kommunene mene (Leder, fylkesmann)

Surveyen til alle fylkesmannsambetene inneholdt et batteri av påstander som dekker flere sider ved spørsmålet om samordning av reaksjoner – både det å skape forståelse rundt dem, å balansere virkningene for den enkelte kommune, bruk av ”pålegg”, dialog rundt avvik og pålegg og betydningen av statlige føringer på dette. Svarene på disse påstandene presenteres i de tre figurene nedenfor.

For å forenkle presentasjonene er svarene ordnet i tre kategorier, ved at "helt" og "delvis" er slått sammen for både de enige og de uenige.

Den første bolken presenterer oppfatninger rundt særlovgivningen, nasjonale retningslinjer og pålegg fra sentrale tilsyn.

Figur 4.8 *Oppfatninger om ulike sider ved fylkesmannens samordning av reaksjoner etter tilsyn (I). Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmennene (n=11).*



Oppfatningene om disse tre påstandene gir en indikasjon på hvor stor betydning fylkesmennene legger på sentrale statlige føringer når det gjelder tilsyn – både når det gjelder sentrale sektormyndigheters pålegg om å gjennomføre tilsyn, om nasjonale retningslinjer om reaksjoner og om bestemmelsene om dette i særlovgivningen.

I tråd med dette er representanter fra embetene i intervjuene opptatt av å påpeke at samordningsbestemmelsen ikke gir dem anledning til å gjøre noe med selve påleggene, men at de kun har mandat til å hjelpe kommunen med å imøtekomme dem:

Vi kan ikke nulle ut pålegget, men vi kan se på kommunens forutsetninger for å innfri det. Pålegget skal ikke overprøves, men vi kan se på hvordan de skal gjennomføre det, hvordan de kan svelge unna (Fylkesmann).

At samordningen av reaksjoner får håndfaste konsekvenser later til å høre til unntakene. I intervjumaterialet er det kun ett eksempel på at en melding om pålegg med vesentlige virkninger har ført til at et pålegg har blitt modifisert:

En gang har vi hatt et møte med en kommune der vi drøftet oppfølging av Arbeidstilsynets pålegg, men da var det allerede gitt en løpende døgnmulkt, det var en fastlåst situasjon. Vi drøftet hvordan avviket skulle lukkes, og det førte til at Arbeidstilsynet trakk tilbake mulkten (Fylkesmann).

Det er også eksempler i intervjumaterialet på at tilsynsetatene utenfor embetet selv tar et ansvar for å påse at kommunene klarer å imøtekomme kravene i påleggene:

Vi har både store og små kommuner. Vi skjeler ikke til kommuneøkonomi, men hvis vi skulle få beskjed om at en slik kommune er veldig utsatt med pålegg så vil vi gå i dialog om det (Arbeidstilsynet).

Et viktig poeng i denne sammenheng er at tilsynet som utføres av tilsynsavdelingene hos fylkesmannen sjelden fører til reaksjoner med vesentlige virkninger for den aktuelle kommunen. Dette fremheves av mange av informantene i embetene, og det er i særlig grad tilfelle for tilsynet med kommunepliktene. Når det påpekes avvik og eventuelt gis pålegg (en reaksjonsform som ikke benyttes av alle avdelingene, slik det tidligere er påpekt) vil det sjelden medføre store økonomiske konsekvenser å lukke avvikene. For tilsynsmyndighetene utenfor fylkesmannsembetet er situasjonen en annen. Det er tilsynet med aktørpliktene, i de ytre etatene og spesielt i Arbeidstilsynet, som gir pålegg med store økonomiske

konsekvenser for kommunene. Samtidig er det en gjennomgående (og ikke overraskende) observasjon i undersøkelsene at fylkesmannens samordningsrolle er betydelig mer krevende overfor tilsynsmyndighetene utenfor embetet enn innenfor. Dette gjelder både for samordning i ”tid og rom”, samordning av metode og av reaksjoner. Organisasjonsgrensene – selvsagt i kombinasjon med tilhørende lovhjemler – ser rett og slett ut til å ha stor betydning for mulighetene til samordning, noe fylkesmennene selv bekrefter i intervjuene. Fylkesmannens samordningsfunksjon av reaksjoner får dermed et noe paradoksalt preg:

Fylkesmannsembetets *egne* reaksjoner utløser i liten grad samordningsbehov, fordi reaksjonene sjelden har vesentlige virkninger. Samtidig er fylkesmannens muligheter til å samordne reaksjoner med tilsynsmyndigheter *utenfor* embetet, der behovet for samordning er større, antagelig mye lavere enn tilsvarende for myndigheter innenfor embetet.

Løsningen på dette dilemmaet ser for de fleste embetene ut til å være at man velger å betrakte bestemmelsene om samordning av reaksjoner som en *nødknapp* eller sikkerhetsventil for kommuner og tilsynsmyndigheter utenfor Fylkesmannsembetet. Fylkesmannen mener det er opp til disse å trykke på knappen ved behov, og når dette ikke skjer er paragrafen sovende.

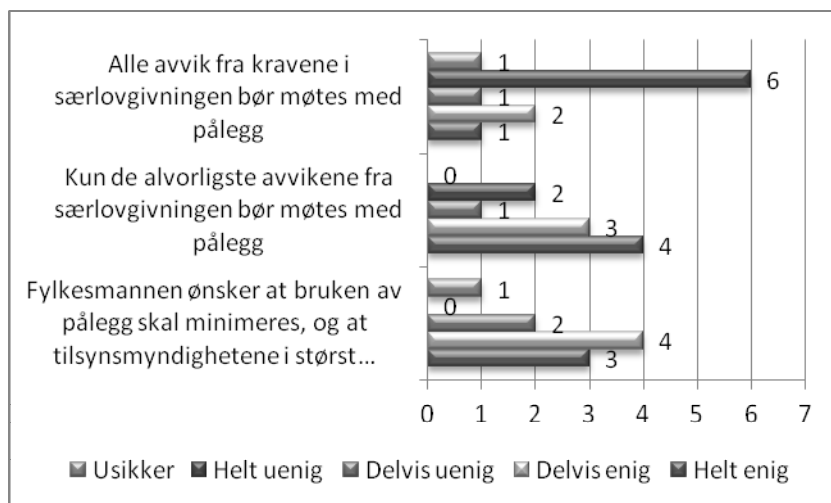
Bestemmelsen er som en nødknapp. Jeg har tolket det slik at hvis tilsynet kommer med uforholdsmessige vedtak, så kan ikke fylkesmannen overprøve oss, men ta kontakt (Mattilsynet).

Det som ligger i samordning av pålegg er summen av pålegg. Det er en sikkerhetsventil som skal sikre at det er dialog i fall summen av pålegg blir stort (Fylkesmann).

I flere av intervjuene framholdes det imidlertid at denne nødknappen sjelden eller aldri har vært tatt i bruk. Det har fremkommet enkelte eksempler, men disse har nærmest vært av anekdotisk art.

De neste påstandene i surveyen retter seg mer mot bruken av ”pålegg” i forhold til andre reaksjonsformer.

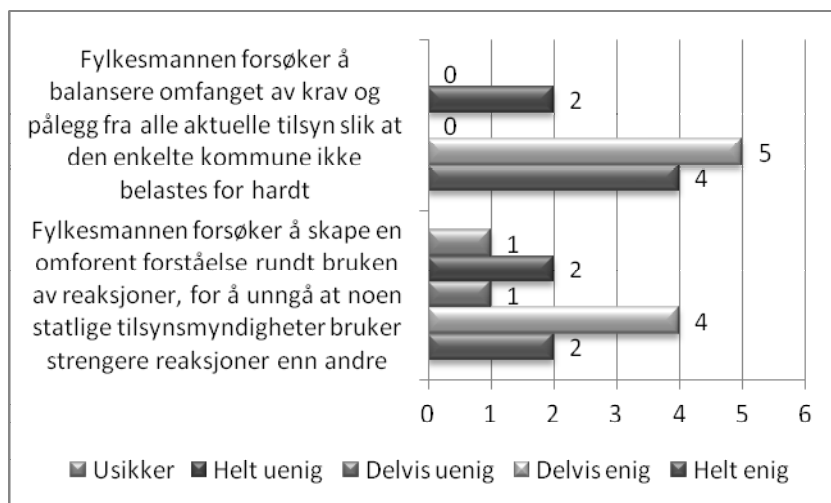
Figur 4.9 *Oppfatninger om bruk av pålegg og reaksjoner. Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmennene (n=11)*



Generelt viser disse resultatene en viss påholdenhet fra fylkesmannens side når det gjelder bruk av pålegg som reaksjonsform. De fleste mener at kun de alvorligste avvikene bør møtes med pålegg, og et flertall ønsker mer bruk av dialogpregede reaksjonsformer. Dette er i tråd med formuleringene i kommunelovens §60d, som sier at fylkesmannen *kan* gi pålegg til kommunen eller fylkeskommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelser fylkesmannen fører tilsyn med.

Endelig rettet to påstander seg direkte mot fylkesmannens samordning av reaksjoner i betydningen avveining av ”strenghet” – overfor den enkelte kommune, og tilsynsmyndighetene imellom.

Figur 4.10 *Oppfatninger om samordning av reaksjonenes "strenghet".*
 Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn (n=10/11)



Tendensen er litt uklar når det gjelder påstanden om at fylkesmannen forsøker å samordne "strengheten" i reaksjonene overfor tilsynsobjektene.¹⁷ Ni av de 11 som besvarte den øverste påstanden er helt eller delvis enige i at "Fylkesmannen forsøker å balansere omfanget av krav og pålegg fra alle aktuelle tilsyn slik at den enkelte kommune ikke belastes for hardt", men to av dem er helt uenige i dette. Påstanden om "omforent forståelse" møtes med ganske blandede reaksjoner blant fylkesmennene. Seks av 10 er helt eller delvis enige i at de forsøker å skape en slik omforent forståelse, men en er usikker og tre er helt eller delvis uenige.

Denne svargivningen er i tråd med fortolkningen av samordningsbestemmelsen i de embetene der vi intervjuet. I disse tre embetene ble samordning av reaksjoner med vesentlige virkninger oppfattet som en del av samordningsmandatet. Intervjuene pekte imidlertid mot at selv om bestemmelsen forstås dit hen at dette er et krav, så skjer en slik samordning likevel svært sjelden i praksis. I den grad det skjedde en slik samordning, så var det i etterkant av at pålegg var blitt gitt. Ikke i noen av de tre caseembetene hadde de forsøkt å samordne "strengheten" i

¹⁷ Med det omtrentlige begrepet "strenghet" mener vi da en vilje til å gi kommunene pålegg som innebærer store budsjettmessige utlegg eller omfattende arbeid, uavhengig av kommunens økonomiske situasjon eller forvaltningsmessige kapasitet.

reaksjonsform på generell basis. De ga derimot uttrykk for at reaksjonsform ene og alene ble bestemt av den aktuelle tilsynsmyndighet. De opplevde det likevel som problematisk at noen tilsynsmyndigheter, spesielt de utenfor embetet, kunne være ”harde i klypa”. Intervjuer i kommunene viste at også disse opplevde tilsynsetatene som å være svært ulike med hensyn til reaksjonsform. Spesielt ble noen tilsyn oppfattet som svært detaljorienterte, pirkete og kontrollerende. Kommunene etterspurte ikke direkte en samordning av reaksjonsform, men ønsket at de mest detaljfokuserte tilsynene kunne bli mindre rigide og være mer opptatt av tjenesteutøvelsen i sin helhet. De opplevde at fokuset på det de selv anså som uvesentlige detaljer skygget for de reelle utfordringene i de sektorene det ble ført tilsyn med.

4.3.6 Samordning av oppfølgings- og læringsaktiviteter

En fjerde måte samordningsmandatet kan forstås på er samordning av oppfølgings- og læringsaktiviteter. Tilsynene både innenfor og utenfor fylkesmannsembetet har en veiledningsrolle i tillegg til en tilsynsrolle, og i flere av intervjuene påpeker ansatte i embetene behovet for samordning av både veiledning, oppfølging og læring. De erfarer at varige læringseffekter av tilsyn ofte er små innad i kommunene og så å si fraværende på tvers av kommunene. I kommunene opplever de imidlertid at de nasjonale tilsynene gir en viss læringseffekt på tvers av kommunene. Når kommunene fanger opp at det har vært gjennomført tilsyn i for eksempel en nabokommune, forbereder de seg på at samme tilsyn vil komme til dem. I flere kommuner rapporterte de at de tok kontakt med andre kommuner for å få informasjon om hva tilsynet gikk ut på og at de så foretok justeringer innenfor sin egen sektor i forkant av tilsynet for å unngå avvik. I én kommune hadde de også som fast rutine at de lot alle virksomhetsledere i kommunen være med på åpnings- og sluttmøter, for å få til en læringseffekt på tvers av virksomheter i kommunen:

Vi stiller på alle møter med alle rektorene i kommunen, selv om tilsynet bare går på to skoler. For vi tenker at det kan være en opplæring. Når vi først har hele det apparatet her, hvis det blir tilsyn på en ny skole, så ser de hva... det må være en læringseffekt.

Det var i tråd med hva fylkesmannen anbefalte, og det er positivt, men det er ressurskrevende (Kommune).

En samordning av veiledningsaktiviteten ville kunne bidra til en bedre kunnskapsoverføring mellom virksomheter innad i kommunene og mellom kommunene. I embetene ønsker man en slik overføring av resultater:

Men det ligger en forventning om at på tilsyn innenfor et bestemt sted så skal det være en læring. Funn på ett sted skal få en slags systemkonsekvens, og der har det vært en missing link. Det er en forventning fra vår side om at når det er gjort noen funn på en institusjon så bør en ikke finne den samme feilen igjen ved en annen institusjon (Fylkesmann)

Både i Rogaland og i Nordland har de hatt prosjekter for å bedre kunnskapsoverføringen fra tilsynene. I Rogaland har de hatt noen læringsprosjekter i regi av KS, og de har fått kommuner til å hospitere på tilsyn i andre kommuner med den hensikt at de skal lære:

Det spredningsprosjektet er et Rogalandsprosjekt. Det kan få til denne læringen på tvers av kommunene og man får mer ut av ressursene (Fylkesmann)

I Nordland har de et prosjekt de kaller ”Framsynt Tilsyn”, som de har fått støtte til av Helsetilsynet. I dette prosjektet har de gått systematisk gjennom resultater fra tilsynsvirksomheten de siste 5 år rettet mot eldre, både sosial- og helsetilsyn. De har oppsummert hvilke funn de har gjort, og målet er å formidle denne kunnskapen bredt ut i kommunene, for å skape en bedre læringseffekt av tilsynene:

Vi har invitert oss til regionrådene og oppsummert og forsøkt å få en dialog med kommunene om hvordan vår tilsynsvirksomhet kan være med å understøtte egenkontrollen i kommunene (Leder, fylkesmann)

Dette prosjektet blir nevnt på alle nivåer i organisasjonen og oppfattes som en god måte å samordne og spre kunnskap ervervet gjennom tilsyn på tvers av kommuner og virksomheter. Det blir også nevnt som et positivt eksempel på kunnskapsspredning i en av casekommunene i Nordland. Kommunene etterspør mer av

denne typen veiledning og ønsker også at enkelte tilsyn kunne omdefineres til veiledning. I en kommune beskriver de det som frustrerende at de har brukt mye ressurser på et tilsyn som påpeker det de ser på som ubetydelig avvik. De ønsker at fylkesmannen heller kunne kurset kommunene i hvordan de skulle unngå akkurat denne typen avvik:

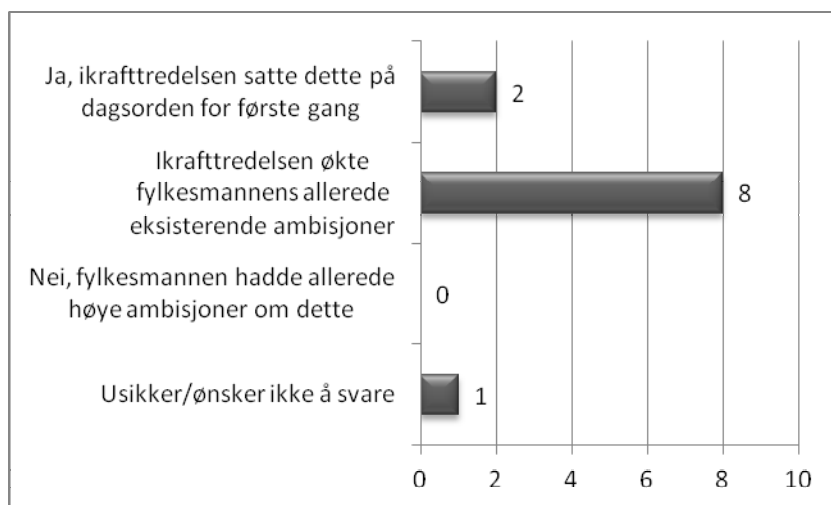
Det ene avviket gikk på at det var to for mange til stede på et møte. Det andre pålegget var hva en legger i når det skrives enkeltvedtak. Det er kjempeviktig med enkeltvedtak, men vi har brukt et halvt år på dette og så får vi disse to avvikene, og de er veldig små. Hvis det var det som var viktig kunne vi hatt en samling på tre timer hos fylkesmannen hvor alle kommunene ble invitert. De andre kommunene har fått det samme, mye på forståelsen av enkeltvedtak. Men de har et veldig program for hvordan de skal gjennomføre det (kommune).

4.4 Om konsekvensene av endrede rutiner for samordning

4.4.1 Hva er effekten av samordning i kommunene?

I surveyundersøkelsen til alle fylkesmennene ble det spurt om ikraftttredelsen av kommunelovens §60e i 2007 medførte vesentlige endringer i fylkesmannens *ambisjoner* om samordning av statlig tilsyn. Resultatene framkommer i Figur 4.11 nedenfor.

Figur 4.11 *Medførte innføringen av kommunelovens §60e endringer i fylkesmannens ambisjoner om samordning? Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn (n=11)*



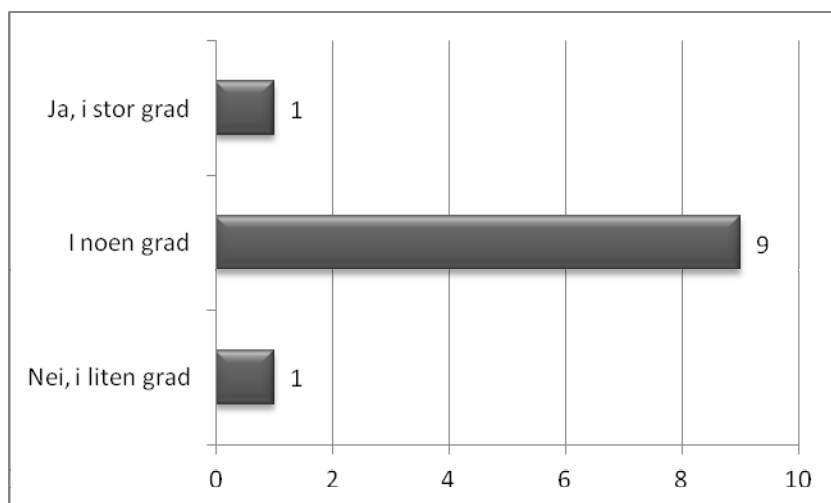
De aller fleste fylkesmennene framholder som vi ser av figuren at embetet allerede hadde ambisjoner om å samordne tilsynet, men at disse ble styrket av innføringen av bestemmelsene. Dette er i tråd med resultater som fremkommer i intervjuene.

Først og fremst opplever de ansatte i fylkesmannsembetene at samordningsbestemmelsen har hatt betydning i form av bevisstgjøring. Bestemmelsen har skjerpet fylkesmannens rolle som samordner og tydeliggjort og legitimert fylkesmannens samordningsmandat. Den har også ført til at man både har fått fokus på og lettere har kunnet forplikte tilsynsmyndigheter utenfor embetet til å la seg samordne. Videre har samordningsbestemmelsen gitt et incitament til å samordne den interne tilsynsvirksomheten i embetene i større grad enn tidligere. I Rogaland opplever de at effekten av samordningsinnsatsen allerede merkes:

Den interne samordningen synes jeg vi har kommet godt i gang med og fått gode reaksjoner fra kommunene på det (Fylkesmann).

I survey-undersøkelsen ble det videre spurt om innføringen av bestemmelsene endret fylkesmannens rutiner for samordning. Svarfordelingen fremkommer av figuren nedenfor.

Figur 4.12 *Medførte ikrafttredelsen vesentlige endringer i fylkesmannens rutiner i forbindelse med samordning av statlig tilsyn? Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn (n=11)*



Igjen er inntrykket at innføringen av bestemmelsene først og fremst bidro til å styrke og innrette allerede eksisterende samordningstiltak. Bare en av de spurte mener at rutinene ble endret i stor grad, men de aller fleste mener at dette skjedde i noen grad. To av fylkesmennene har kommentert i åpne svarfelt i surveyen at tilsynsforum ble opprettet som følge av at bestemmelsene trådte i kraft, og én at tilsynskalenderen ble opprettet da. En av fylkesmennene kommenterer at:

I noen grad på rutinesiden, men i betydelig grad på dialogen om samordning, og betydningen av å forstå den kommunale situasjonen og virkelighetsbildene lokalt, med sikte på øke tilsynenes opplevde relevans for kommunene (Fylkesmann).

Dette er en kommentar som går igjen i et annet åpent svarfelt, hvor fylkesmennene blir bedt om å vurdere om innføringen av disse bestemmelsene har medvirket til at samordningen av statlig tilsyn faktisk har blitt *bedre*. Det vises til ”økt dialog, utveksling av erfaringer og bedre kvalitetssikring”, ”færre og svakere kommunale klagemål og voksende ros til fylkesmannens tilsynsvirksomhet”, ”større oppmerksomhet på behovet for samordning” og ”større

grad av dialog og nettverk mellom tilsynsmyndighetene”. Noen av de spurte er imidlertid ikke like positive:

Tanken er god, men er usikker på hvor enkelt det er å omsette ambisjonene i praksis (Fylkesmann).

Nei, stort sett ikke (Fylkesmann).

Bildet fra surveyen er dermed noe blandet, men alt i alt er inntrykket at innføringen av bestemmelsene hadde moderat positive virkninger på bevisstgjøring og endringer i rutiner.

Også i intervjuene ble de ansatte i fylkesmannsembetene spurt om rutinene for samordning ble endret ved innføringen av § 60e, og om disse endringene var tilstrekkelige. I både Østfold og Rogaland opplever de at endringene i rutiner som bestemmelsen har ført til har hatt positiv effekt, men påpeker at det kanskje er litt tidlig å si noe presist om effekten av lovendringen:

Vi har måttet realitetsorientert oss etter hvert. Så det har betydd mye for hvordan vi har orientert oss internt. Og over tid tror jeg man vil se at det har skjedd noe der (Leder, fylkesmann).

I Nordland, derimot, tror ikke fylkesmannen at lovendringen har hatt noen særlige konsekvenser. Det begrunnes delvis med at det har vært vanskelig å få informasjon fra tilsynsetater utenfor embetet, men først og fremst begrunnes det med at de allerede hadde jobbet med samordning i noen år:

Du vil nok ikke merke et sterkt tidsskille ved paragrafen, for samordning har vi jobbet med lenge. Vi gjorde blant annet noen forsøk før fylkeslegeembetet og statens utdanningskontor ble integrert, for å se på hvordan vi utøvde tilsynsvirksomhet i forhold til kommunene og hvordan den kunne bli mer samordnet (Leder, fylkesmann)

Fylkeslegen har et tett samarbeid med sosial- og helseavdelingen, reiser på tilsyn felles, men det er helt uavhengig av samordningsbestemmelsen i 60e” (Leder, fylkesmann).

I de tre caseembetene ble de også bedt om å vurdere hvor mye ressurser de brukte på samordning. Ikke i noen av embetene

opplever de at de bruker uhensiktsmessig mye ressurser på samordning. Tvert imot synes de gjennomgående at innsatsen de gjør for å få til samordning i stor grad gir resultater, og at det heller virker ressursbesparende:

Det er en helt rimelig innsats for å gjøre den samordningen. Det var noe energi på avveie før vi hadde dette mandatet. Paragrafen ble en pådriver i dette arbeidet og ryddet litt i prioriteringen (Leder, fylkesmann).

Det ble likevel gjort noen avveininger i forhold til hvordan ressursene brukt på samordning best kunne anvendes. I Nordland, for eksempel, opplevde de at tilsynsetatene utenfor embetet ikke fulgte opp embetets samordningsinitiativer, blant annet ved at de ikke sendte inn tilsynskalendere og ikke stilte på møter. Den manglende oppfølgingen fra disse tilsynene gjorde at fylkesmannen i Nordland valgte å ikke bruke ressurser på å få til en samordning med dem, men heller konsentrerte ressursbruken om den interne samordningen. Som vi skal se i neste underkapittel hadde tilsynene utenfor embetet et annet syn på hvorfor samordningen ikke fungerte.

4.4.2 Hvordan opplever de øvrige regionale tilsynsetatene at fylkesmannen ivaretar sin samordningsrolle?

I de tre casefylkene intervjuet vi ansatte og ledere i det regionale Mattilsynet og Arbeidstilsynet. Tilsynene utenfor embetene har brukt litt tid på å forstå hva som ligger i samordningsbestemmelsen og hva som krevdes av dem. I ett tilsyn tolket de samordningsbestemmelsen først i tråd med hvordan de samordnet seg med andre HMS-etater, nemlig som at fylkesmannen ville at de skulle føre tilsyn sammen:

Vi var famlende så nettopp derfor tok vi kontakt med FM om hva dette innebar, om vi skulle gå på tilsyn sammen eller ikke, og det som stod var at de skulle ha kopi av alle vedtak. Så de fikk masse rapporter, da ringte de og lurte på hvorfor de fikk dem (Mattilsynet).

Hvis vi sammenholder disse tilsynenes opplevelse av fylkesmannens samordning med fylkesmannens opplevelse av disse tilsynsetatenes bidrag til samordning, ser det ut til at kommunikasjonene mellom de to ikke er så veldig god. Hovedinntrykket er at fylkesmannen er oppgitt over de øvrige tilsynenes manglende vilje til og innsats for samordning, mens tilsynene opplever at fylkesmannens innsats for samordning er svært mangelfull eller ikke-eksisterende. I følge fylkesmannsembetene tar ikke de eksterne tilsynsetatene samordningsbestemmelsen på alvor, og i den grad de legger vekt på den, prioriterer de ikke innrapportering i tilstrekkelig grad.

Tilsynsetatene utenfor fylkesmannsembetene er alt overveiende positive til ideen om at fylkesmannen skal ha en samordningsrolle, og flere av intervjuobjektene påpeker at fylkesmannen gjennom å ta en samordningsrolle gir legitimitet til sektormyndighetenes tilsynsarbeid. Problemet er at det motsatte signalet sendes når fylkesmannen ikke skjøtter denne samordningsrollen slik som det forventes:

Når fylkesmannen tar en samordningsrolle så er han også med å skaffe legitimitet for det sektormyndighetene holder på med. Når fylkesmannen ikke gjør det så signaliserer den at det sektormyndighetene gjør ikke er så viktig. Manglende prioritering er med på å pulverisere legitimiteten som et offentlig tilsyn holder på med (Mattilsynet).

Det er verdt å merke seg at de øvrige tilsynsetatene verken seg imellom eller innad er helt konsistente når det gjelder synet på fylkesmannens samordningsrolle. På den ene siden ønsker de frihet til å føre ikke-varslede inspeksjonsbaserte tilsyn og til å prioritere tilsyn fleksibelt og fortløpende ut fra egne risikovurderinger. På den andre siden ønsker de at fylkesmannen skal samordne alle tilsyn for å gi legitimitet til tilsynsvirksomheten som sådan. Noen er også redd for at en slik samordning skal føre til mer arbeid heller enn effektivisering:

Det er viktig at det ikke blir merarbeid, men effektivisering. Jeg ser ikke samordning som en stor fordel, uten at vi skal sette oss på bakbena (Mattilsynet).

Arbeidstilsynet og Mattilsynet har mange tilsyn, de skal samordne seg med andre HMS-etater og krav om ytterligere samordning med fylkesmannen oppleves derfor delvis som en belastning:

Med vårt tilsynsvolum er vi utrolig avhengig av logistikk, det å etablere samtidige tilsyn kan være ganske krevende i forhold til logistikk. Mine folk samarbeider mye med NAV, politiet osv, så det er mange aktører vi samarbeider med. Volumkravet bidrar til at mulighetene for å gjøre noe sammen blir vanskelig, det krever mye planlegging (Arbeidstilsynet)

Tilsynene har litt ulik opplevelse av hvordan fylkesmannen utøver sin samordningsrolle, og noen mener at samordning overhodet ikke har vært tema fra fylkesmannens side. I ett av tilsynene mente de at fylkesmannen ikke gjorde sin del av samordningsjobben når tilsynet gjorde slik de var bedt om og sendte inn tilsynsplaner eller meldte inn om reaksjoner med vesentlige virkninger.

Fra dette kontoret har vi etterlyst litt den samordningsrollen fordi det går litt i ad hoc av og til. Hvert år har vi et samordningsmøte mellom Mattilsynet og fylkesmannens avdelinger. Men jeg er ikke helt imponert. De har på et møte vært litt streng mot oss og at vi må huske på å melde inn den forpliktelsen vi har. Vi forsøker så godt vi kan å melde inn tilsynsplanene, men når vi sender det inn så skjer det ikke noe mer (Mattilsynet).

I saker hvor det kan medføre spesielt økonomiske konsekvenser for kommunene, for eksempel stegninger av kjøkken eller vannverk skal vi sende kopi til fylkesmannen. Der har vi opplevd at ingen har mottatt dette i ettertid, så hvor det havner hen vet vi ikke. (Mattilsynet)

I andre tilsyn er de mer selvkritiske:

Samordningsbestemmelsen innebærer en informasjons- og samarbeidsplikt. Med hensyn til samarbeid har vi kommet godt i gang med fylkesmannen. De har en tilsynskoordinator og holder møter et par ganger i året hvor de gjennomgår planer

osv, og hvor Mattilsynet også møter. Det som går på å gi informasjon til fylkesmannen ... der er vi ikke så gode. Vi informerer inspektørene med gjentatte mellomrom om at de må varsle om dette, men der er vi ikke 100 prosent (Arbeidstilsynet).

I tråd med observasjonene ovenfor ga respondentene i tilsynsmyndigheter utenfor fylkesmannsembetet uttrykk for litt blandede oppfatninger om betydningen av innføringen av §60e i kommuneloven. Flere ga uttrykk for at dette hadde økt oppmerksomheten rundt fylkesmannens samordningsrolle, men samtidig var det flere som mente denne samordningen i praksis ikke har kommet så langt, jf sitater ovenfor.

I alle de tre casefylkene har tilsynsetatene utenfor embetene mer eller mindre formalisert samarbeid med andre tilsynsetater som går *utenom fylkesmannen*, og i flere av disse tilsynene oppleves samordningen som skjer utenom fylkesmannen som viktigere enn samordningen som skjer gjennom fylkesmannen. I alle fylkene har blant annet HMS-etatene et formalisert samordningsprogram, som innebærer at de varsler hverandre om tilsyn, at de har utarbeidet en tilsynskalender for disse etatene og at de i noen tilfeller drar på felles tilsyn. I flere tilfeller fikk vi inntrykk av de eksterne tilsynsetatene prioriterte samordningen med de andre HMS-etatene fremfor samordning via fylkesmannen. Noe av begrunnelsen for å foretrekke denne samordningen var at den var mer faglig relevant med tanke på for eksempel felles tilsyn og fordi de henvendte seg til de samme tilsynsobjektene og involverte de samme personene der de førte tilsyn. De mener imidlertid at den utstrakte samordningen med HMS-etatene ikke bare skyldes faglighet, men også at denne samordningen er godt etablert og har fungert over lang tid:

Det er mulig at samordningen med HMS-etatene er bedre fordi våre tilsyn likner mer på hverandre, men også fordi vi har lengre erfaring med å samordne med HMS-etatene enn med fylkesmannen, for den samordningen har eksistert i mange, mange år, så her har vi mer erfaring. Om to-tre år har det skjedd mer også med fylkesmannens samordning (Arbeidstilsynet).

I Østfold hadde Arbeidstilsynet for å lette samordningen med fylkesmannen gitt ham tilgang til HMS-etatenes felles tilsynsdatabase slik at de kan tilpasse seg disse. Arbeidstilsynet i dette fylket opplever at dette har ført til at tilsyn fra ulike etater sjeldnere kolliderer:

De har passordet til vår felles tilsynsdatabase for HMS-etatene. Den basen har de fått tilgang til av meg for det står ikke noe farlig der. Jeg tror de bruker den og plukker ut litt. Jeg føler at det fungerer, det ble faktisk sagt på møtet nå. Vi har ikke opplevd på lenge at vi har gått i beina på hverandre eller at kommunene sier at ”å er det tilsyn igjen”, det er sjeldnere og sjeldnere (Arbeidstilsynet).

Mange av problemene fylkesmannen møter når de forsøker en samordning av tilsyn som ligger innenfor og utenfor embetet ser ut til å oppstå fordi tilsynene organiseres og planlegges helt ulikt i Arbeidstilsynet og Mattilsynet på ene siden, og i de interne tilsynsavdelingene på den andre siden. I Arbeidstilsynet domineres tilsynsarbeidet av nasjonale prosjekter, mens valg av tilsynsobjekter i hovedsak foregår fortløpende og på lavt nivå hos Mattilsynet. I begge disse tilsynene, men særlig i Mattilsynet, er det dessuten et poeng at tilsyn ikke skal være varslet. Inspeksjonstilsyn skal komme overraskende på tilsynsobjektet nettopp for å kunne avdekke den usminkede situasjonen i enheten det føres tilsyn med. Dette at tilsynene ikke skal varsles later i noen tilfeller til å gjøre Arbeidstilsynet og Mattilsynet tilbakeholdne med å oppgi til fylkesmannen hvilke inspeksjonsbaserte tilsyn de har planlagt. Et av intervjuobjektene fra en ekstern tilsynsetat fortalte at fylkesmannen ved en anledning hadde lagt ut på den offentlige tilgjengelige tilsynskalenderen informasjon om et tilsyn som ikke skulle ha vært varslet. Slike feil kan fort oppstå dersom rutinene ikke er vanntette hos fylkesmannen og også fordi fylkesmannen har en annen tilnærming til tilsyn der varsling og åpenhet vektlegges. I dette tilfellet svekket det tilliten mellom den ytre tilsynsmyndigheten og fylkesmannen betraktelig. I de fleste tilfeller opplevde likevel tilsynene utenfor embetene at fylkesmannen aksepterte at en del av deres tilsyn ikke kunne planlegges og varsles:

Fylkesmannen har forståelse for dette, fordi de vet at vi er veldig politisk styrt, når vi for eksempel i Adecco-saken måtte gjøre om en del prosjekter for å prioritere dette. Det forstår selvfølgelig fylkesmannen for han er jo regjeringens forlengede arm (Arbeidstilsynet).

4.4.3 Kommunenes opplevelse av samordning

I fylkesmannsembetene blir behovet for samordning først og fremst begrunnet med at belastningen for kommunene ikke skal bli for stor. Det er altså av hensyn til kommunene først og fremst at tilsynsutøvelsen skal samordnes. I Rogaland har de hos fylkesmannen forsøkt å finne ut hva kommunene mener om deres samordningspraksis, blant annet gjennom en omdømmeundersøkelse. Resultatene fra undersøkelsen var imidlertid ikke entydige, og de føler seg fremdeles usikre på hva slags type samordning kommunene ønsker, og mener det er litt ulikt fra kommune til kommune. De opplever at noen kommunale sektorer ønsker mye tilsyn fordi de da blir styrket i den interne ressurskampen, mens andre synes tilsynstrykket blir for stort. Denne usikkerheten i forhold til hvilken form for samordning kommunene egentlig ønsker, går igjen også i de andre embetene. I Nordland har de søkt tilbakemelding fra kommunene gjennom KS' regionsråd og fått noe av det samme blandede inntrykket.

I kommunene er de på rådmannsnivå klar over fylkesmannens samordningsmandat. På nivåene under, blant kommunalsjefer og virksomhetsledere, er ikke alle klar over at fylkesmannen har et samordningsmandat. Og at samordningsmandatet også omfatter tilsynsetatene utenfor embetet er det enda færre som er klar over.

Det er nytt for meg det du sier at alt tilsyn skal koordineres. Det har ikke vi merket noe til (Kommunaldirektør).

I alle kommunene der vi intervjuet uttrykte de imidlertid et sterkt ønske om bedre samordning av statlige tilsyn først og fremst fordi tilsynstrykket oppleves som stort og fordi det er en belastning å ha bli utsatt for flere tilsyn på samme tid. I en av kommunene ble trykket opplevd som så stort at de tok initiativ til et møte med ulike tilsynsmyndigheter, for å be om økonomisk støtte for å ta imot tilsyn:

En gitt kommune tok kontakt med en av fylkesmennene og ønsket møte med Mattilsynet, Arbeidstilsynet og fylkesmannen. Det kom krav og forslag om at tilsynene må betale halvparten av kostnadene ved tilsyn. Det er jo en indikasjon på at kommunen gjerne hadde sett litt større innsats fra fylkesmannen i å koordinere dette (Arbeidstilsynet).

Flere kommuner har hatt erfaring med at tilsynsmyndighetene har kommet samtidig til samme kommune eller til samme virksomhet. I flere av kommunene hadde nettopp Utdanning og Arbeidstilsynet hatt tilsyn på de samme skolene, og dette ble opplevd som belastende:

Det var en ulempe, for vi var ikke ferdige med å lukke det ene avviket før det andre tilsynet kom. Det andre ble meldt midt mens vi holdt på med det første. Det er mye de samme menneskene som involveres i prosessen. Det var lite samkjøring og koordinering av statlige tilsyn (Kommunalsjef)

Det de ønsket seg var først og fremst en samordning av tidspunkt for tilsynene, slik at de ikke kommer samtidig. De ønsket også at tilsynene skulle unngå å komme samtidig med for eksempel kommunerevisjonen:

Fylkesmannen burde nok også ta en telefon til kontrollutvalget, for å høre om det var bestilt noen fra kommunerevisjonen, se hva tilsyn de har på gang (Kommunalsjef).

Flere ga dessuten uttrykk for at de ønsket at tilsynene kunne koordinere innhenting av dokumenter, fordi denne ble opplevd som krevende, og fordi de opplevde at de ulike tilsynene til dels ba om de samme dokumentene:

Det hadde vært greit med mer samordning, for et tilsyn tar mye tid og ressurser. Vi bruker mye tid til innsamling, innsending, oppfølging. De spør om de samme opplysningene om kommunen, om internkontrollrutiner, organisering, kart, prosedyrer, vedtak. Det er noen grunnspørsmål (Kommunalsjef).

Flere informanter uttrykker et ønske om at tilsynene skal samordnes bedre med tanke på reaksjoner. De opplever det som problematisk at tilsynene ikke skjeler til kommuneøkonomien og ønsker at det skal *"balanseres på en måte som gjør at det er samsvar mellom rettighetskravet og ressursituasjonen"* (Rådmann). En annen informant sier det slik:

Gjennomgående når de er på tilsyn gjør de ikke vurderinger av samlede konsekvenser. De holder seg til særlovshjemplene og takker for seg. Om de så hadde sagt at "på tross av denne kommunes svake økonomi", så hadde det vært en hjelp. Men de sier ikke det heller (Rådmann).

I kommunene er det også flere som ønsker at tilsynene samordnes tematisk slik at alle sider ved en tjeneste blir dekket gjennom tilsyn, og at tjenesten dermed blir gjenstand for en mer helhetlig vurdering:

Jeg ser på det som viktig at vi har tilsyn på den totale driften. Det kunne være en styrke for oss. Det nytter ikke å ha dem innom stykkevis og delt. Helstilsynet kan komme sammen med Arbeidstilsynet for å se om vi har riktig bemanning, om vi har gode rutiner. Slike tilsyn ville gitt oss en mer helhetlig forståelse. Men inntrykket er at disse myndighetene lever litt i sin egen verden (Rådmann).

Alle informanter ønsker samordningsbestemmelsen velkommen, men synes ikke de har sett noe særlig til den i praksis. En kommunalsjef uttrykte det slik:

Jeg har ikke sett noen forsøk på samordning fra fylkesmannen overhodet, og de har heller ikke kommunisert at de har den rollen (Kommunalsjef).

Ingen av de intervjuede i kommunene har opplevd at fylkesmannen har bedt om deres planer for egenkontroll for å kunne bruke dem i samordningen av tilsyn. Etter kommunenes oppfatning ber fylkesmannen først om rapporter når han trenger dem som grunnlagsmateriale for allerede planlagte og varslede tilsyn:

De får innblikk i egenkontrollen i det øyeblikket de går inn og ser, men om de tar hensyn til det i planleggingen av tilsynet, tror jeg ikke (Kommunalsjef).

Flere kommuner ga uttrykk for frustrasjon over at det ble gjennomført tilsyn med områder der de nettopp hadde hatt egenkontroll. Vi spurte om kommunene selv informerte fylkesmannen om gjennomførte og planlagte egenkontroller (for eksempel kommunerevisjoner), ved for eksempel å sende inn egne planer. Det var det ingen kommuner som gjorde. De følte ikke at det var åpning for å spille inn sine egne planer til fylkesmannens tilsynsplanlegging, og de trodde at de uansett ikke ville kunne påvirke tilsynene fordi de i stor grad var styrt fra sentralt hold. De opplevde det heller ikke som sitt ansvar å ta initiativ til å informere fylkesmannen om sine planer.

Ingen av de intervjuede i kommunene syntes samordningsbestemmelsen hadde ført til noen særlig endring i samordningspraksis. På spørsmål om dette, svarer en av informantene slik:

Nei. Vi får jo en plan for tilsyn, men det er jo ikke det samme som samordning av tilsyn. Og jeg mangler en entydig forståelse for hva samordning er. Jeg kan heller ikke huske at fylkesmannen har gitt oss en føring på at vi kan si ifra om det blir for mye. Det er jo klart at man kan alltid ta en telefon, men det er ikke noe som er satt i system (Rådmann).

Ellers har intervjuobjektene tre konkrete innspill når det gjelder fylkesmannens samordningsrolle. Et første innspill er at de ønsker en samordning med klageinstituttet:

Klageinstituttet og tilsynsfunksjonen skulle jeg ønske samordnet seg bedre. De burde skjele til hverandre. Hvis vi får et tilsyn om omsorgslønn som sier at vår saksebehandling og vårt system er ok, men så angriper vår utmåling av omsorgslønn to uker etterpå, så burde dette ha vært fanget opp ved tilsynet. Klage har presedens for oss. Det er et sterkt virkemiddel. Det er konsistensen som er viktig for meg i dette (Rådmann).

Et annet innspill er at de ønsker en samordning av tilsyn og annen type rapportering, for å bedre kunne imøtekomme det totale rapporteringskravet som kommunene utsettes for:

Mange rådmenn sier at det nå må bli slutt på veksten i tilsyn, men det er veksten i det totale rapporteringskravet som er problemet. For eksempel KOSTRA-rapporteringen er svært krevende og utøser en hel masse vurderingsarbeid. Jeg synes ikke tilsynsvolumet er unødvendig stort, men det samlede dokumentasjonskravet er verdt en nærmere opptelling, og KOSTRA er ikke kjernevirksomheten vår. Noen ganger kan det hende at KOSTRA-informasjon kan gi så god informasjon at tilsyn ikke er nødvendig (Rådmann).

Et tredje moment er samordning av metode. Her er imidlertid ikke intervjuobjektene enige. I én kommune ønsker de at tilsynsmyndighetene kunne være mer fleksible når det gjaldt tilsynsmetode, fordi de stringente tilsynsmalene ikke fanger opp forhold som skyldes lokale variasjoner og dermed bidrar til en uhensiktsmessig liten fleksibilitet for kommunen i oppgaveløsningen. I en annen kommune ønsker de seg en mer enhetlig metodikk:

Så det å samordne seg *metodisk* er viktig for vi har en mye mindre ressursbruk hvis fylkesmannen bruker samme metode på tilsyn. Dette bør være mer stabilt og enhetlig (Rådmann)

4.4.4 Har samordningsbestemmelsen gitt utilsiktede virkninger?

Informantene ble spurt om hvorvidt de opplevde at samordningsbestemmelsen hadde gitt utilsiktede virkninger. Vi hadde en forventning om at samordning, spesielt forstått som samordning av tilsynsmetodikk, kanskje kunne gjøre at ulike typer tilsyn ble presset inn i samme mal, som ikke tok hensyn til sektorenes forskjellighet. Dette viste seg ikke å bli oppfattet som et problem, først og fremst fordi metodikken i liten grad ble samordnet, men tvert imot tilpasset de ulike sektorenes behov, basert på faglige vurderinger. Som tidligere nevnt opplevdes

instruksene fra departementene og direktoratene som autoritative, og tilsynshjemplene med tilhørende instruksjer lot uten unntak til å trumfe samordningsbestemmelsen. Det ble heller ikke opplevd som et problem at noen lover hadde klarere og mer entydige krav enn andre eller at det var forskjeller mellom tilsyn når det gjaldt bruken av pålegg og påpekning av avvik. Hovedinntrykket var at tilsynene ble utført såpass isolert fra hverandre og at samordningen var på et så overfladisk nivå at tilsynene knapt visste om hverandres metoder, bruk av reaksjoner osv. Problemet var derfor ikke bieffekter av samordning, men heller at for lite samordning fant sted.

I noen få tilfeller tror likevel informantene i fylkesmannsembetene at kravet om samordning kan gjøre at de kanskje lar være å føre tilsyn de burde ha ført. Dersom de opplever behovet for tilsyn som stort nok, finner de imidlertid omveier. I ett embete fortalte de at de omdefinerte tilsyn til å bli hendelsesbaserte, for å unngå samordningskravet:

Vi hadde en kommune her forleden hvor ikke alt var på stell. Da dyttet vi på systemrevisjonen. Vi hadde ikke mulighet til å koordinere oss, for tilsynet måtte gjennomføres, så da måtte vi velge en hendelsesbasert metodikk, for da trer ikke kravet til samordning inn (Leder, Fylkesmann).

Et annet poeng som er relevant her er at det er en motsetning mellom samordningsbestemmelsene og bruken av ROS-analyser i prioriteringen av tilsyn. En potensielt utilsiktet effekt av samordningsbestemmelsene er at de kan komme på tvers av bruken av risiko- og sårbarhetsanalyse i prioriteringen av tilsyn. Flere av respondentene i fylkesmannsembetene påpeker dette. Det kan vise seg at en ROS-analyse indikerer at tilsyn bør prioriteres i visse kommuner innenfor flere områder. Informantene fremholder at dette ikke er så uvanlig – når en kommune har utfordringer på ett område, er det samme ofte tilfelle på andre områder også. Men i slike tilfeller kan ”samordning”, forstått som samordning i tid og rom, innebære at noen avdelingens tilsyn i denne kommunen må utsettes, selv om det burde ha vært prioritert ut ifra ROS-analysen. Man utsetter altså tilsyn som er vurdert som nødvendige, for å unngå å gå i bena på hverandre. Dette rapporterte flere tilsynsmyndigheter at de opplevde som et dilemma, men de oppga

alle at dersom indikasjonene på at tilsyn var nødvendig var sterke nok, ville samordningshensynet måtte vike.

4.5 Vilkår for samordning

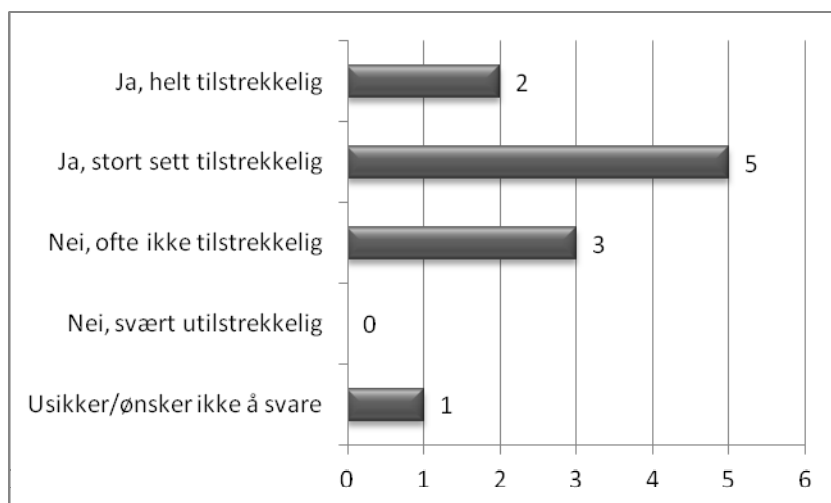
Gjennom intervjuer og survey har vi forsøkt å identifisere vanskeligheter og utfordringer i samordningsarbeidet, samt å få innblikk i de ulike aktørenes oppfatninger om rammebetingelsene og forutsetningene for samordning.

4.5.1 Gir bestemmelsen i § 60 e tilstrekkelig hjemmel for samordningsoppdraget?

De juridiske problemstillingene knyttet til bestemmelsene om samordning i kommuneloven kapittel 10 A er drøftet på generelt grunnlag i kapittel 2 i denne rapporten. Generelt må det påpekes at hjemmelen for samordning slik den i dag står i § 60 e er relativt svak, se nærmere i kapittel 2.3.5.

I undersøkelsen til alle fylkesmennene er det spurt om §60e gir tilstrekkelig hjemmel for samordning. Svarfordelingen fremkommer i Figur 4.13 nedenfor.

Figur 4.13 *Opplever fylkesmannen alt i alt at kommunelovens §60e gir tilstrekkelig hjemmel for samordning? Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn (n=11)*



Som det fremgår av figuren over er bildet foreløpig litt blandet – tre av fylkesmennene oppgir at de opplever at hjemmelen i § 60 e ofte er utilstrekkelig. I et åpent kommentarfelt nedenfor dette spørsmålet fremholder en fylkesmann at:

Særlovgivningen og nasjonale tilsyn oppleves som overstyrende. Teksten i § 60 e bør være tydeligere.
(Fylkesmann)

En annen kommentar er at ”det bør i sterkere grad i tildelingsbrev/embetsoppdrag tilkjennevis at de respektive tilsynsmyndigheter har en rett og plikt til å la seg samordne av Fylkesmannen.” Her påpekes det altså at samordningen bør gis en sterkere hjemmel ved å endre styrende dokumenter innenfor den enkelte sektor, ikke ved å endre formuleringene i kommuneloven. Dette er et resonnement vi skal komme tilbake til. I et intervju med en fylkesmann og hans nærmeste stab ble det reist et forslag om at man heller burde implementere egne ”§ 60 e” i hver av særlovene enn å gjøre mer med disse bestemmelsene i kommuneloven (om denne muligheten, se nærmere i kapittel 2.3.5).

I intervjuene i de tre caseembetene varierer det i hvilken grad fylkesmennene og de ansatte i embetene synes paragrafen gir

tilstrekkelig hjemmel. Samordningsbestemmelsen beskrives som å ”gi et skinn av at vi har en rolle som samordner”. Samtidig påpekes det at bestemmelsen har gitt fylkesmannen en klarere forståelse av at samordning er et hensyn de må ivareta. Videre oppleves bestemmelsen som å gi noe legitimitet i forhold til oppfølging av tilsyn fra eksterne tilsynsmyndigheter som Arbeidstilsynet og Mattilsynet, en legitimitet de ikke hadde hatt uten bestemmelsen. Generelt opplever de imidlertid i embetene at det er liten forståelse i de andre tilsynene for fylkesmannens samordningsrolle, og at det er en utfordring for fylkesmannen å skape respekt for rollen som samordner.

Som i surveyen er heller ikke de intervjuede i fylkesmannsembetene sikre på hvorvidt de ønsker en sterkere hjemmel. En av fylkesmennene påpeker at forventningen om at samordningen skal skje så langt ute som hos fylkesmannen, men ikke i departementer og direktorater, begrenser deres mulighet til å samordne. Vedkommende mener likevel at det er en grei ordning:

Jeg tror nesten vi må leve med det. Det er vanskelig å tenke seg at fagdirektoratene skal ha en samordningsrolle. Deres underliggende etater vil ytterligere rendyrke sin fagrettethet. Men man kan ikke forvente at vi har myndighet til å si at dere kan komme nå og dere kan komme etterpå ... Vi er tilretteleggere (Fylkesmann)

De opplever det i embetene som om de ikke har noen myndighet til å samordne, og at det er opp til hvert enkelt av de andre tilsynene at fylkesmannen lykkes med samordningsrollen. I et av embetene resonnerer de rundt hvordan mandatet kunne vært gjort sterkere. En mulighet er å tydeliggjøre overfor de eksterne tilsynsetatene at de har en plikt til å la seg samordne. Denne plikten følger indirekte av § 60e, men uten at pliktbegrepet brukes, og verken hos fylkesmannen eller i tilsynene er det noen entydig forståelse av at enhetene utenfor fylkesmannen plikter å la seg samordne, noe som fremkommer av sitatet under:

Men man kunne tenke seg at de ulike instansene blir pålagt en plikt til å la seg samordne. De utenfor er ikke like engasjerte eller like entusiastiske (Leder, fylkesmann).

En annen mulig ønskelig utvidelse av mandatet som det resonneres rundt, er å utvide det til gjelde prioritering av tilsyn og ikke bare samordning. Da ville embetene blant annet kunne bruke ROS-analyser mer aktivt for prioritere hvor det skulle føres tilsyn:

Vi må bare kvittere ut. Hvis prioritering også lå i samordning ville det vært en fordel, men dit har vi en lang vei å gå (Fylkesmann).

Styrken til de eksterne sektormyndighetene oppleves som å underminere fylkesmannens samordningsmandat.

Vi får det rimelig godt til internt, men den eksterne samordningen er utfordrende. Nå har fylkesmannen som sådan mandat til å lage arena for samordning. Men vi har ikke lyktes i å få det til. Det kan jo tenkes at det er fordi de ulike etatene har veldig sterk sentralstyring og ikke så store friheter (Leder Fylkesmann).

4.5.2 I hvilken grad legger rammebetingelsene til rette for fylkesmannens samordning av statlig tilsyn?

Når det gjelder rammebetingelser for fylkesmannens samordningsrolle, er det spesielt to forhold som påpekes av informantene: regionaliseringen av staten og det sterke fagstyret fra oppdragsgiverne.

Fra fylkesmannens side oppleves regionalisering som en mindre utfordring enn den faglige spesialiseringen og fragmenteringen fra sentralt hold. Det kan være utfordrende å få til en praktisk samordning av tilsyn med etater som går på tvers av fylkesgrensene, men utfordringen er likevel i hovedsak praktisk, og i alle embetene har de i hvert fall delvise rutiner for å imøtekomme denne utfordringen. De regionaliserte tilsynsetatene utenfor embetene opplever regionaliseringen som en større utfordring, fordi de må samordne seg med flere ulike fylkesmannsembeter når det gjelder tilsyn. Også her er likevel utfordringen i hovedsak av praktisk karakter, og de opplever at det går tålelig bra.

Den sterke fagstyringen fra fagdepartementene og direktoratene oppfattes som en stor utfordring for samordningsmandatet, og i alle embetene etterlyser de en sterkere sentral samordning.

Det påpekes at intensjonen med 10 a i kommuneloven innebærer en forventning om at staten skal samordne seg på øverste hold, men at det ikke gjøres i tilstrekkelig grad, og at det manglede samsvaret mellom samordningsmandatet og fagetatens detaljstyring burde vært adressert:

Det spriker nok litt, fagdepartementenes forventninger til tilsyn og KRDs forventninger i forhold til samordning. Det er kanskje litt underlig at det ikke er tatt opp. Det går på hvordan kommuneloven skal forstås i forhold til sektorlovgivningen (Fylkesmann)

Det oppleves som problematisk at man både i kommunene og på sentralt nivå har en forventning om at fylkesmannen skal samordne tilsyn, men at det i liten grad skjer samordning på departements- og direktoratsnivå:

De ser ikke ting på tvers, men de krever av oss at vi skal gjøre det. Vi har en samordningsrolle på vegne av staten. De har helt andre tilnærminger enn oss, og en mye snevrere metodikk. Men de har erkjent at alle disse tilsynene til sammen gir et voldsomt trykk på kommunene (Fylkesmann).

Sektormyndighetene og deres styringsvilje oppleves som å ha økt voldsomt både i styrke og omfang, og veksten i antall direktorater og i direktoratenes oppgaver beskrives som en utfordring i samtlige embeter. De opplever dessuten i embetene at dess flere direktorater som kommer til, dess mer spesifisert blir oppdragene. Detaljstyringen beskrives også som større fra direktoratene enn fra departementene:

Direktoratificeringen er begrunnet i at direktoratene skal drive med fag og departementene skal drive med politikk. Men da innbiller man seg at fag er entydig, men det er ikke sånn, etter min mening. De nye enhetene skal dyrke sin egenart, ha en logo som slår og en leder som synes. Oppgaveløsningen blir veldig fokusert på særoppgavene (Fylkesmann).

I embetene uttrykker de forståelse for at de ulike sektorene må ha sin styringsrett, men ytrer ønske om at det hadde vært større

fleksibilitet i utøvelsen av tilsyn. Dette går både på tilsynsmetodikk og på volumkravene. I ett av embetene sier de det slik:

Det er en styringskåthet hos de ulike direktoratene i forhold til kampen om ressursene til FM, så de blir veldig tydelige på volumkrav. Kanskje kunne våre tilsynsressurser bli brukt mer optimalt om vi kunne velge hvilke tilsynsoppgaver som skulle utføres (Fylkesmann).

Den sterke styringen fra oppdragsgiverne gjør at nesten alle fylkesmannens tilsynsressurser er bundet opp i nasjonale tilsyn. De nasjonale tilsynene spesifiserer hvor mange og hvilke kommuner det skal føres tilsyn i og i forhold til hvilke lovhjemler. Dette gjør at muligheten for egeninitierte tilsyn, basert på fylkesmannens egne ROS-analyser, blir svært begrenset. I embetene opplever de dette som uhensiktsmessig, og ytrer ønske om større rom for å føre planlagte tilsyn ut fra egne vurderinger av hvilke objekter det trengs å føres tilsyn med. De opplever at nasjonale tilsyns fokus på at det skal ytes like tjenester i hele landet går på bekostning av gevinsten man kunne hentet ut ved å anvende lokalt, erfaringsbasert skjønn.

Tilsynsmyndighetene utenfor fylkesmannsembetene opplever at de har noe større mulighet til å basere seg på egne ROS-analyser når de planlegger tilsyn. Spesielt gjelder dette mattilsynet:

Hovedmåten er risikobasert tilsyn ut fra kunnskapen om hva vi vet om bedriftene. Fokusområdene må vi ta og blir målt på dette, tiden vi har igjen kan vi bruke mer som vi vil. Det er et totalt volumkrav for regionen, så må vi legge fram på nyåret hvor mange tilsyn vi har planlagt. Vi er mer opptatt av risiko og budsjetter nå enn volum (Mattilsynet)

Videre påpekes det at fragmenteringen av staten gjør at ting i mindre grad ses i sammenheng:

Det som er et dilemma her er jo at tilsynsfunksjonen har blitt aktivert og økt i omfang over tid, og det er klart at når en skal drive tilsyn på ulike områder må en jo ha spesialister innenfor områdene. En økt spesialisering innenfor fylkesmannen vil kunne føre til

en økt fragmentering og sub-optimalisering av tilsynene. Det viser seg i alle typer organisasjoner der du får spesialisering, så blir spesialitetene dominante innenfor sine områder. Så klarer ikke den overordnede ledelsen å dosere dette riktig (Kommune).

Hos fylkesmannen er de imidlertid ikke sikre på om samordning kan løse dette problemet:

Det er et stort og krevende oppdrag å samle alle tilsyn, de er meget autonome og sterke. Alle tilsynsetatene mener at tilsynene deres er nødvendige. I tillegg kommer rettsliggjøringen. Samordningen kan ikke løse dette (Fylkesmann).

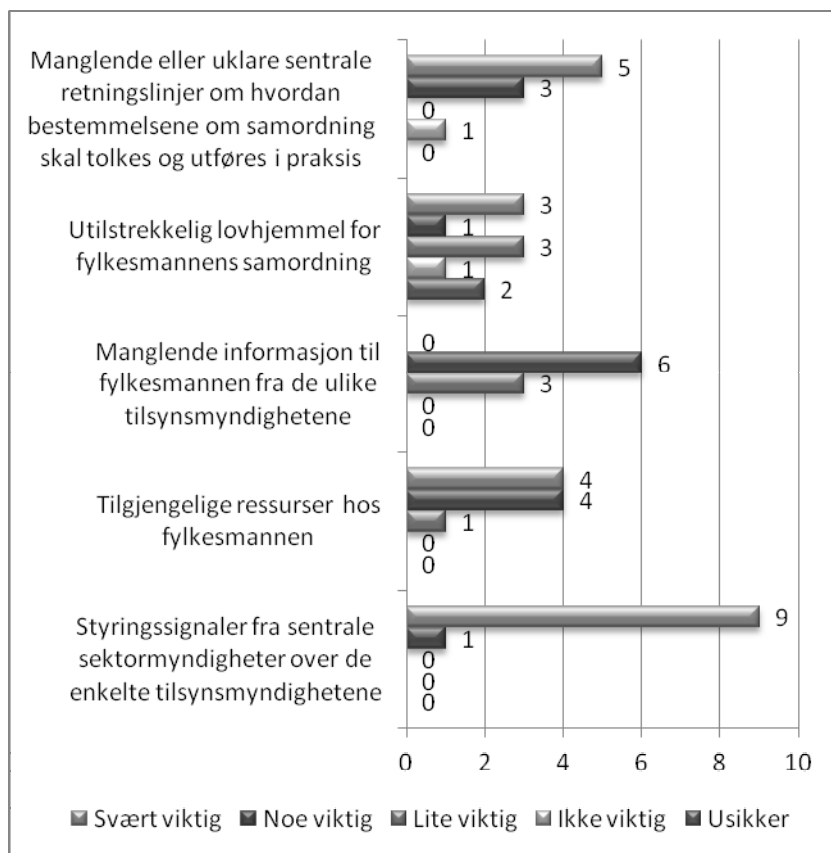
Samtidig påpekes det at fragmenteringen av staten gjør samordningsrollen ekstra viktig:

En fragmentert stat skaper utfordringer, men også berettigelse til fylkesmannens rolle som samordner. I små kommuner må få personer stille på mange tilsyn. Det går mye tid bort til å serve tilsynene (Fylkesmann).

4.5.3 Mulige utfordringer i samordningsarbeidet

I undersøkelsen til alle fylkesmennene ble de spurte bedt om å vurdere fem mulige barrierer mot god samordning. Disse fremkommer i figuren nedenfor.

Figur 4.14 Fylkesmennenes vurderinger av ulike barrierer mot god samordning. Kilde: Undersøkelse til alle fylkesmenn (n=9-10)



Igen fremkommer det at sentral sektorstyring tillegges størst betydning for fylkesmannens samordningsoppdrag. I kommentarene fremholder en fylkesmann at "Overordnede myndigheter har ulike krav til metode, formål og antall tilsyn". Dette er et tilbakevendende tema i denne undersøkelsen, som vi vil komme tilbake til senere.

I intervjuene i caseembetene er det først og fremst tre barrierer for samordning som pekes på. Den viktigste er den sterke fagstyringen fra departementer og direktorater, som ble behandlet i forrige delkapittel. Den andre barrieren, som vi også tidligere har vært inne på, er det fylkesmannen opplever som manglende samarbeidsvilje med tilsynsetatene utenfor embetene. Hos fylkesmannen mener de det er en forventning fra kommunene om

at fylkesmannen skal samordne også tilsynet fra disse tilsynsetatene, og de føler det problematisk at de ikke innfrir denne forventningen. Spesielt Arbeidstilsynet oppleves som vanskelig å samordne.

Vi har etterspurt deres tilsyn og fått taushet tilbake, eller de er ikke i stand til å følge opp de rutineene vi har avtalt med dem. Det gir ingen motivasjon til å gå lenger i samordningsoppdraget (Fylkesmann).

Fylkesmannen mener at de eksterne tilsynsetatene ikke prioriterer samordning, og at de selv ikke har tilstrekkelig mandat til å kunne insistere på at disse tilsynsetatene følger opp den samordningen som fylkesmannen initierer:

Vi hadde innkalt i januar til møte om samordning på høsten. Når datoen nærmer seg får vi tilbakemelding om at Arbeidstilsynet skal reise, og jeg forsøker å spørre, men da lukket de seg litt. Mattilsynet ble syke den datoen. Det ble veldig vanskelig å finne nye datoer. De har det travelt (Fylkesmann).

De har en viss forståelse for at det er vanskelig for de eksterne tilsynsetatene å levere inn en tilsynskalender, og at ikke alt tilsyn kan planlegges tidlig på året, men det skaper likevel problemer for samordningen:

Det står i loven at sektortilsynene har en plikt til å bidra, men det blir en utfordring i forhold måte de er organisert på. For eksempel når Arbeidstilsynet ikke legger opp løpet i begynnelsen av året. Slik vi når gjør det ser vi på alle kommunene for å forsøke å spre belastningen, men det får vi ikke Arbeidstilsynet med på og de har jo det største omfanget (Fylkesmann)

Arbeidstilsynet selv oppfatter tilsynskalenderen som en utfordring og opplever også at de har liten frihet til å la seg samordne med tilsynene i fylket, fordi deres tilsynskalender bestemmes av Arbeidstilsynet nasjonalt:

Vi har en mye større tilsynsportefølje enn de fleste. Men sånn som vi er organisert og jobber i dag, med våre satsingsområder og prosjekter så legges ikke arbeidet opp slik at vi velger etter kommuner. Vi

velger ut i fra arbeidsmiljøproblemer. Vi vet nå hva vi skal føre tilsyn med neste år, men ikke hvilke virksomheter. Vi vet ikke det på begynnelsen av året, men i løpet av våren. Det er prosjektledelsen nasjonalt som bestemmer hvilke bedrifter (Arbeidstilsynet).

De påpeker dessuten at de har en svært komplisert organisasjonsmodell. Samordningen internt er derfor krevende, og folk kan være knyttet til flere prosjekter i flere ulike fylker samtidig. I et av regionkontorene mener de at en samordning med de andre tilsynene i fylket gjennom fylkesmannen er umulig på grunn av den komplekse organisasjonsstrukturen, mens de ved et annet regionkontor har iverksatt rutiner for å få inspektørene sine til å ta hensyn til tilsynskalenderen fra fylkesmannen. På grunn av antallet tilsyn de er pålagt å gjennomføre synes de likevel også ved dette kontoret det er vanskelig å få til en samordning i tid og rom. I Mattilsynet er en utfordring at valget og tidspunktet for tilsyn ofte bestemmes langt nede i organisasjonen. Dette betyr at fylkesmannen må kommunisere med leddene nedover i organisasjonen dersom de skal få til en samordning, og det synes fylkesmannen selv er altfor ressurskrevende.

Det er bare de planlagte tilsynene som kan samordnes. I de eksterne tilsynsetatene utgjør de hendelsesbaserte tilsynene en stor del av det totale antall tilsyn, og i de tilfellene kan samordningsparagrafen virke litt uaktuell.

En tredje barriere mot samordning er tilsynsvolumet. Handlingsrommet når det gjelder å samordne tilsyn er veldig begrenset fordi det store antallet pålagte tilsyn gjør at det blir få eller ingen marginer når det gjelder tid. Dette kunne løses dersom det lå større frihet i hvordan man utførte tilsyn. I embetene opplever de at det er en forventning om at fylkesmannen skal dempe mengden tilsyn, men det er som de påpeker:

...ikke vår rolle. Vi kan ikke gjøre noe med oppdrag og antall tilsyn (Fylkesmann).

Det er for mange tilsyn som skal samordnes på for lite tid. I alle embetene mener de også at summen av tilsyn i seg selv er for stor, men at det er vanskelig å gjøre noe med, noe som illustreres av disse to sitatene:

Vi er bekymret for at det kan skape manglende legitimitet. Det er vanskelig å kutte ned på det, for det er jobben til folk. De sitter her og utarbeider disse rapporteringssystemene og er nidkjære og flittige, men det blir mye, summen av det. De som jobber med tjenestene må jobbe mer med dokumentasjon, og det forplanter seg gjennom systemet og tar ressurser (Fylkesmann)

Rapporteringen går oppover og øverst sitter Riksrevisjonen og leser. Dette er et tankekors. Det kan begrunnes med at man er redd for å ikke følge opp rettsliggjøringen, men det blir veldig mye fokus på feilene. Det gamle velferdssystemet er basert på tillit, og det forsvinner ut i det kontrollsystemet vi er inne i nå. Jeg er opptatt av at vi skal finne ut hvordan tjenestene fungerer, men det blir mye summen av det, og målet er jo at det skal bli bedre for menneskene (Fylkesmann).

Samlet sett opplever de hos fylkesmannen at det er volumet på oppdragene som gis og graden av detaljstyring fra oppdragsgiver med hensyn til antall tilsyn, tilsynsobjekter og tilsynsmetodikk, som er den største utfordringen for å få til en god samordning.

5 Tilsynsmyndighetenes bruk av resultater fra kommunenes egenkontroll

5.1 Innledning

I kapittel 2 i denne rapporten ble ulike sider ved tilsynsinstituttet drøftet på generelt grunnlag, basert på rettskilder. I dette kapittelet skal vi ta for oss spørsmål knyttet til tilsynsmyndighetens bruk av resultater fra kommunens egenkontroll med utgangspunkt i denne generelle drøftingen, men med de empiriske undersøkelsene som grunnlag.

Som det ble vist til i kapittel 2, er systemrevisjon en tilsynsmetode som tar sikte på å kontrollere kommunens egne styringssystemer og systemer for internkontroll. Man er med andre ord opptatt av å avdekke om kommunen selv har fungerende systemer som sikrer at kommunen utfører sine tjenester i henhold til de krav som stilles i lover og forskrifter. Hvis det avdekkes avvik mellom bestemmelsene og kommunens praksis, vil disse først og fremst tolkes som indikasjoner på at systemene for egenkontroll ikke fungerer. Men tilsynsmyndigheten vil også kreve at avvikene lukkes, ikke bare at systemene for internkontroll forbedres. Denne tosidigheten mellom lovlighetskontroll og tilsyn med kommunens kontrollsystemer har vært drøftet flere steder i denne rapporten.¹⁸

¹⁸ Fra tilsynsmyndighetens side kan man kanskje se på dette som en direkte og en indirekte lovlighetskontroll. Tilsyn går da både på å kontrollere direkte om lover og forskrifter faktisk etterfølges i tjenesteproduksjonen, og å kontrollere om kommunene har gode systemer for å sikre slik kontroll. Den siste varianten blir da en slag indirekte lovlighetskontroll fra tilsynsmyndighetens ståsted.

Dette prosjektet har hatt et spesielt fokus på systemrevisjon som tilsynsmetode, og har i begrenset grad undersøkt andre metoder for statlig tilsyn. Men vårt inntrykk er at det er systemrevisjon som har mest entydig fokus på kommunens systemer for egenkontroll, mens andre metoder, som for eksempel hendelsesbasert tilsyn, retter seg mer direkte mot de lovpålagte kravene til tjenesteutførelsen.

Vi har sett at de ulike sektorene av kommunal tjenesteyting varierer en god del med tanke på forhold som er relevante for utøvelsen av statlig tilsyn. Noen hovedpunkter fra de foregående kapitlene er de følgende:

Lovenes entydighet: Bestemmelsene i lover og forskrifter varierer etter hvor klare og entydige krav de stiller. I mange tilfeller har det vært lovgivers intensjon å la kommunen utøve et betydelig skjønn i utformingen og utførelsen av tjenesten, men i andre tilfeller er kravene svært konkrete. I det siste tilfellet kan tilsynet utøves som rendyrket legalitetskontroll, men i det første tilfellet vil faglige vurderinger hos tilsynsmyndigheten kunne spille en større rolle.

Runde eller detaljerte bestemmelser om internkontroll: Også bestemmelsene om internkontroll i lover og forskrifter er svært forskjellige. Noen lover har egne forskrifter om internkontroll, andre har relevante bestemmelser innkorporert i selve lovteksten og en del lover har i det hele tatt få bestemmelser om hvordan internkontrollen skal foregå. I noen tilfeller er bestemmelsene svært konkrete og detaljerte, i andre tilfeller lar de det i større grad være opp til kommunen å bestemme hvordan internkontrollen skal organiseres og struktureres.

Egenkontroll og internkontroll: Kommunen har ansvar for å forsikre seg at alle dens aktiviteter skjer i henhold til bestemmelser i lover og forskrifter og i samsvar med kommunens egne standarder for kvalitet i tjenesteytingen, slik dette for eksempel kan komme til uttrykk i kommunens serviceerklæringer eller politiske målformuleringer knyttet til de enkelte tjenestene, i den grad slike finnes. Dette er en del av kommunestyrets overordnede politiske styringsansvar, og rådmannens ansvar som sjef for den samlede kommunale administrasjon. Begrepet "egenkontroll" dekker både "internkontroll", som er de kontrollsystemene som er pålagt i særlover, forskrifter og kommuneloven § 23, og kommunens øvrige

kontrollsystemer i form av regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

Mikro og makro: Kommunens samlede system for internkontroll omfatter både kontrollsystemer på det enkelte tjenestested og mer overordnede systemer. Vi har sett at de forskjellige tilsynsmyndighetene har ulikt fokus. Noen fokuserer nesten utelukkende på systemene på det enkelte tjenestested, og legger i liten eller ingen grad vekt på kommunens overordnede kontrollsystemer. Vi har benevnt denne distinksjonen som en mellom et ”mikro”- og et ”makronivå” i kommunens egenkontrollsystemer, og noen tilsynsmyndigheter fokuserer nesten utelukkende på mikronivået, for eksempel Mattilsynet. I andre tilfeller rettes fokus nærmest utelukkende på makronivået, som med Beredskapsavdelingens tilsyn, mens mange avdelinger kombinerer et fokus på begge nivåer – for eksempel utdanning og helse.

Kommunene står dermed i en situasjon hvor de i varierende grad har handlefrihet til selv å utforme både tjenestene og systemene for å kontrollere utførelsen av dem. Med tanke på hvor omfattende og mangeartet det samlede spekteret av lovpålagt kommunal tjenesteyting er, er det klart at også kommunens egenkontroll må være forholdsvis omfattende. Og slik mange kommuner gir uttrykk for, vil den kommunale egenkontrollen og det statlige tilsynet utgjøre en slags ”dobbeltkjøring” som til en viss grad har samme hensikt, nemlig å sikre at tjenesteytingen skjer i samsvar med lover og regler. I denne situasjonen er det relevant å stille flere spørsmål om forholdet mellom kommunens egenkontroll og det statlige tilsynet:

- I hvilken grad legger tilsynsmyndighetene vekt på kommunens egenkontroll i *prioriteringen* av tilsyn? Vil man for eksempel utsette tilsyn i kommuner som nettopp har fått utført en forvaltningsrevisjon innenfor en sektor, siden dette kan oppfattes som en unødvendig dobbeltkontroll?
- Mener tilsynsmyndighetene at de kan legge vekt på *resultatene* fra forvaltningsrevisjon og annen internkontroll? Hvordan vurderes disse dokumentene ut i fra faglig kvalitet og troverdighet?

En forutsetning for å legge vekt på kommunenes egenkontroll i planlegging og prioritering av tilsyn er åpenbart at det finnes rutiner for å følge med på kommunenes egenkontrollaktiviteter. Vi har derfor spurt om man for eksempel innhenter planer om forestående forvaltningsrevisjoner, eller rapporter fra de som nylig er utført. Hva slags kontakt er det mellom tilsynsmyndighetene og kommunene på dette punkt, og hvem er de viktigste kontaktpunktene i kommunene?

5.2 Prioritering av tilsyn

Som vi har vist til tidligere i rapporten varierer rutinene for planlegging og prioritering av tilsyn ganske mye tilsynsmyndighetene imellom. Det er også store variasjoner i fokus på innretning av tilsynet. Dette har implikasjoner ikke bare for samordningen av tilsyn, som drøftet i kapittel 4, men også for bruken av resultater fra kommunal egenkontroll til å planlegge og å prioritere tilsyn.

For det første har vi sett at tilsynsmyndigheter som fører tilsyn med aktørplikter i meget begrenset grad ser ut til å forholde seg til kommunen som overordnet ansvarlig myndighet. Vi har påpekt at man kan skille mellom et ”mikro”- og et ”makro”-nivå i den forstand at enkelte tilsyn har hovedfokus på systemene for internkontroll på det enkelte tjenestested eller virksomhet, mens andre har fokus helt eller delvis på kommunen som overordnet myndighet. *Det synes klart at tilsynsmyndighetene som faller inn i den første kategorien ikke i det hele tatt tar hensyn til kommunal internkontroll i prioriteringen av hvilke virksomheter det skal føres tilsyn med.* Dette gjelder særlig Mattilsynet og Arbeidstilsynet. Selv om dokumenter fra eventuelle forvaltningsrevisjoner eller lignende vil bli lagt frem i forkant av tilsynet, vil dette være knyttet til tilsyn som allerede er planlagt. Disse tilsynene holder seg med andre ord ikke generelt oppdatert på kommunal internkontroll, og etterspør bare slike dokumenter når det allerede er avgjort hvilke enheter som skal gjøres til tilsynsobjekter. Dermed er det ingen mekanismer som vil fange opp og forebygge innslag av ”dobbeltkontroll”, noe flere respondenter eksplisitt bekrefter.

Det må i denne sammenheng påpekes at Arbeidstilsynet og Mattilsynet har ansvar for tilsyn med til dels meget store antall enheter:

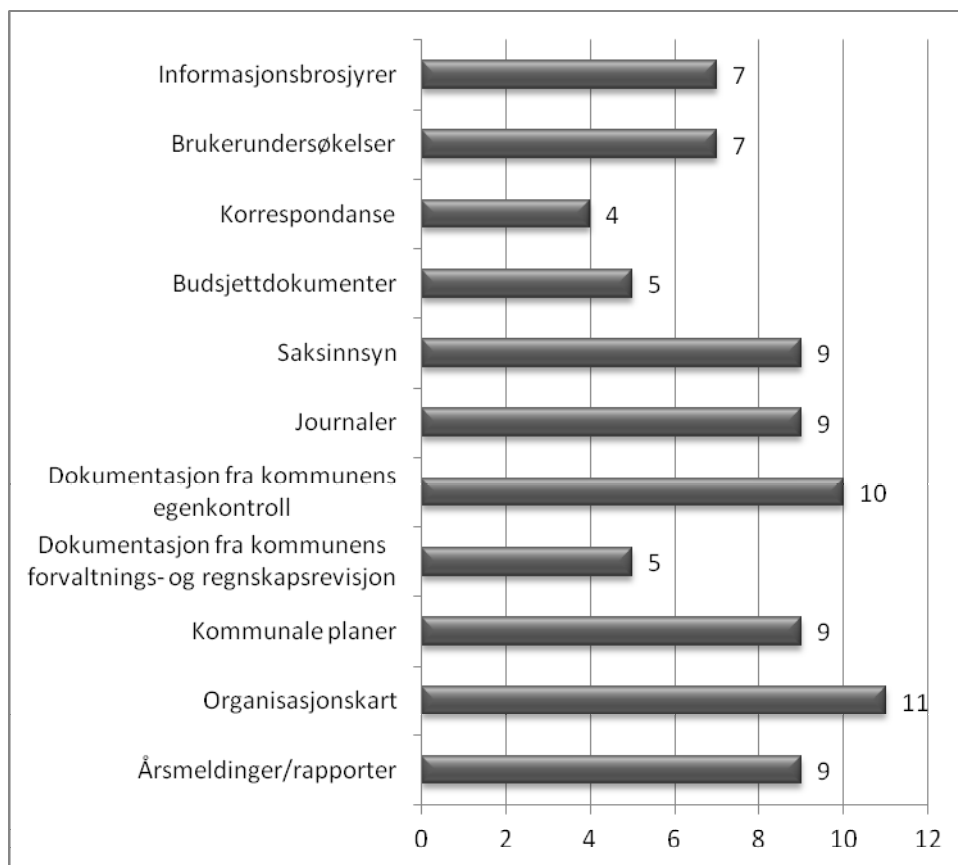
Det som er vår utfordring for hele vår etat er at vi er bare litt over 500 ansatte og så har vi 250 000 virksomheter vi skal føre tilsyn med. (Tilsynsleder i Arbeidstilsynet)

Det synes klart at det ganske entydige fokuset på den enkelte virksomhet i betydelig grad er et kapasitetsspørsmål. Selv om man medgir at det kunne vært relevant å også fokusere på kommunenes overordnede styring og kontroll med egne tjenestesteder, ville dette være mer ressurskrevende, noe som potensielt kunne gjøre det vanskeligere å innfri måltallene for antall tilsyn. Dette har også konsekvenser for mulighetene til å følge med på syklusen i den kommunale egenkontrollen, og legge vekt på denne når man planlegger og prioriterer tilsyn.

Også Mattilsynet har ansvar for en meget stor og sammensatt portefølje, inkludert ”kosmetikk, drikkevann, planter og frø, fiskevelferd og lakselus”. Det er i en slik situasjon utfordrende å skulle legge inn spesielle rutiner for kommunale virksomheter, for eksempel å skulle følge med på kommunerevisjonens rapporter.

I surveyundersøkelsen til alle fylkesmennene ble det spurt om hva slags dokumentasjon man innhenter fra kommunene i forbindelse med systemrevisjon. Resultatene fremkommer i Figur 5.1 nedenfor.

Figur 5.1 *Fylkesmannens innhenting av dokumentasjon i forbindelse med systemrevisjon. Kilde: Web-survey til alle fylkesmenn (n=11).*



Det fremgår i Figur 5.1 at fem av de 11 embetene som besvarte surveyen innhenter dokumentasjon fra kommunal forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon¹⁹, og dette er faktisk en av de formene for dokumentasjon som *farrest* embeter legger vekt på å hente inn. 10 av 11 oppgir imidlertid at de innhenter dokumentasjon fra kommunens egenkontroll, men dette ligger jo

¹⁹ Den fullstendige formuleringen til det fjerde svaralternativet var "dokumentasjon fra kommunens forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon" mens den femte var "dokumentasjon fra kommunens egenkontroll". Korrekt formulering til femte svaralternativ skulle ha vært "internkontroll", siden "egenkontroll" også dekker forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon. Vi tror imidlertid at respondentene har oppfattet femte svaralternativ som ensbetydende med "internkontroll", siden de også ble presentert med eget svaralternativ for forvaltningsrevisjon.

også tett opp til formålet med systemrevisjon som metode (jf. kapittel 3).

Også intervjuene i fylkesmannsavdelingene indikerer at praksis varierer en god del mellom avdelingene og embetene på dette punktet. Noen avdelinger oppgir at de abonnerer på rapportene til kommunerevisjonen, og dermed orienterer seg om syklusen i kommunal egenkontroll, og hva som står i rapportene. Avdelinger i andre embeter oppgir derimot at de ikke holder seg à jour på denne måten.

Det kan hende at vi gjennomfører tilsyn på et område som har vært utsatt for kommunerevisjon, men det hender at vi da avlyser det. Det har også hendt at kommunerevisjonene har avlyst, men det er mer tilfeldig om det skjer. For vi har ikke oversikt over hva kommunerevisjonen gjør. (Utfører av tilsyn, Utdanning)

Det er ikke alltid vi kan ta hensyn, men vi prøver. Det hender at vi avlyser tilsyn, og når vi lager planene tar vi jo hensyn, så vi gjør en innsats. Men vi har ikke tilgang til kommunenes internkontrollsystemer, det ligger ikke inne. (Utfører av tilsyn, Helse)

[Brukes kommunens egen internkontroll og forvaltningsrevisjon for å prioritere hvor det skal være tilsyn?] Nei, vi får ikke noe slik dokumentasjon med mindre vi ber om det, og vi ber bare om det i forbindelse med tilsyn. Vi får ikke varsel om forvaltningsrevisjon, men det hender at vi fanger det opp. (Utfører av tilsyn, barnehager)

Intervjuene indikerer at det i stor grad er opp til den enkelte avdeling å velge om og eventuelt hvordan man vil holde seg oppdatert på kommunerevisjonens virksomhet og ulike former for kommunal egenkontroll. Og mens noen avdelinger i noen embeter abonnerer på slike rapporter, henter andre dem først og fremst inn i forbindelse med tilsyn. Noen oppgir også at dette er avhengig av temaet for tilsynet.²⁰ Det ser med andre ord ikke ut til at embetene har avdelingsovergripende rutiner for å innhente dokumentasjon

²⁰ Kilde: Web-survey til alle fylkesmennene (tekstsvær).

fra kommunerevisjon og/eller internkontroll og distribuere denne mellom avdelingene.

Dermed er det vårt inntrykk at praksis er varierende, både embetene og avdelingene imellom. Det kan hende det ligger et potensial for økt samordning i å legge opp til mer systematisk informasjonsutveksling mellom kommunerevisjonen og tilsynsmyndighetene.

Det som alle ser ut til å være samstemt om, er imidlertid en oppfatning om at man har utfyllende og nyansert kunnskap om tilstanden innenfor de enkelte kommunene. Det er tross alt et begrenset antall kommuner som ligger inn under hvert embete, og mange av respondentene er ganske optimistiske med hensyn til egen evne til å følge med:

Vi samler all informasjon systematisk året rundt. Der har vi et skjema hvor vi plotter inn alt, klagesaker som sier noe om kommunens styring, presseoppslag osv samler vi litt rått året gjennom. Gjennom all den kontakten vi har med kommunene. Det klarer vi godt på enkelte områder og mindre godt på andre. (Utfører av tilsyn, Helsetilsynet)

I intervjuene i fylkesmannsembetene framkom lignende observasjoner i mange tilfeller. Avdelingene legger betydelig vekt på å følge med på situasjonen i sine kommuner, de har et betydelig antall "følere" ute, og de opparbeider seg – både individuelt og kollektivt – meget betydelige kunnskaper om den enkelte kommune og deres særskilte utfordringer. Det er tydelig at kontaktflaten mellom fylkesmannsembetene og kommunene er bred og mangfoldig, både skriftlig, via telefon og ansikt til ansikt. Og denne kontakten finner sted mellom mange nivåer hos embetene og i kommunene. Man mener dermed å ha et meget kvalifisert grunnlag for risiko- og sårbarhetsanalysene som skal ligge bak prioriteringen av tilsyn.

I den grad man skaffer seg tilgang til rapporter fra kommunerevisjonen vil dette materialet inngå på linje med det andre, men det er ikke gitt at man unnlater å føre tilsyn selv om kommunerevisjonen nettopp har gått gjennom en sektor i en kommune. Tvert imot oppgir flere i fylkesmannsembetene at en nylig utført forvaltningsrevisjon kan være med på å *utløse* tilsyn, hvis det oppdages avvik i angjeldende kommune.

Når det gjelder prioriteringen av tilsyn, er det interessant å notere at flere fremhever en *motsetning mellom bruken av ROS-analyse og pålegget om samordning i kommunelovens §60e*. Det kan hende at ROS-analysen indikerer at det bør føres tilsyn i en bestemt kommune, men at dette må utsettes fordi kommunen allerede har blitt tilsynsobjekt for andre tilsynsmyndigheter. Det fremholdes at avvik og problemer har en viss tendens til å akkumulere seg, slik at kommuner som har utfordringer på ett område også har det på et annet. Samordningskravet vil da komme på tvers av den prioriteringen som følger av ROS-analysen, og det blir vanskeligere å optimere prioriteringen av tilsyn slik at det rettes dit det reelle behovet egentlig er størst.

5.3 Bruk av resultater fra kommunal egenkontroll

I hvilken grad statlige tilsynsmyndigheter nyttiggjør seg dokumentasjon og informasjon fra den kommunale egenkontrollen, virker dermed å være varierende. En kategori av tilbakemeldinger viser til at det gjennomføres kommunal egenkontroll i svært liten grad, og at det dermed ikke finnes dokumenter å se på. En annen kategori av tilbakemeldinger er at dokumentasjonen enten ikke oppleves som relevant, eller at den oppleves som utilstrekkelig. Kommunerevisjonens dokumenter oppleves å ha et annet, mer systemorientert fokus, mens sektortilsynets informasjonsbehov er av smalere og mer faglig karakter. Slike oppfatninger kommer til uttrykk både hos kommunalt ansatte og blant de statlige tilsynsmyndighetene. To representanter fra ulike tilsynsmyndigheter opplever det slik:

Kommunene har noen ganger bedt egenkontrollen om å gå inn, de kan veldig mye om revisjon og de kan kontrollere, men fagkunnskapen på det de skal kontrollere er ikke alltid på plass. De går ikke tilstrekkelig i dybden. Jeg har sett revisjonsrapporter som er forunderlig utformet i forhold til vår forståelse. Vi ser at de ofte kommer i etterkant av oss. Da har de ringt og hentet kunnskap hos oss. Vi er inne i dette på en helt annen måte. Så noe er interessant og nyttig lesning, og andre ting er ikke bra. Vi abonnerer på

disse rapportene. Dersom vi ser at det er mye rart, går vi gjerne ut (Utfører av tilsyn, Fylkesmannen)

Jeg tror at [fylke] revisjon har hatt mer utbytte av våre tilsynsrapporter enn vi har av deres. (Utfører av tilsyn, Helsetilsynet)

Mange av de intervjuede i fylkesmannsembetene gir uttrykk for lignende oppfatninger. Man mener rett og slett ofte at kvaliteten på rapportene fra kommunerevisjonen ikke er god nok, eller at innretningen ikke er relevant nok, og dermed legger man heller ikke alltid så stor vekt på det som fremkommer i disse rapportene.

Samtidig ser det ut til å være et ønske fra kommunene om større grad av samordning av tilsynet med egen- og internkontrollsystemene. I vår undersøkelse finner vi svært få eksempler på dialog og kontakt mellom statlige tilsynsmyndigheter og kommunerevisorer eller representanter fra kontrollutvalg. De statlige tilsynsmyndighetene retter først og fremst oppmerksomheten mot internkontrollsystemene, og mot sine faglig, avgrensede tilsyn når de utfører systemrevisjon. Én kommune har gjennom flere ulike tilsyn fått anmerkinger og pålegg om manglende dokumentasjons- og kontrollsystemer, men hvor selve tjenestekravene har blitt vurdert å være innenfor loven. Dette har ført til at kommunen har påbegynt arbeidet med å utvikle internkontrollsystemet. Om denne prosessen forteller en representant fra kommunen:

Fra verken tilsynet eller revisjonen har vi fått ideer til denne oppbyggingen. Vi opplever ikke at det statlige tilsynet er særlig relevant for § 23, bortsett fra at de har sagt at kommunen mangler et sentraladministrativt system (Kommune).

Et spørsmål som meldte seg i kapittel 2 var om fylkesmannens systemrevisjon retter seg mot kommunens egne behov for intern styring og kontroll, jf. Kommuneleken § 23, eller om systemrevisjonen er innrettet mot særlovgivningens krav til internkontrollsystemer. Inntrykket fra undersøkelsene er todelt. For det første vurderes ikke alltid kommunene til å ha et oppegående internkontrollsystem. For det andre er inntrykket at kommunene opplever det som en utfordring å skulle forholde seg

helhetlig til særlovenes krav til internkontroll og tilsvarende krav i kommuneloven. En informant forklarer det slik:

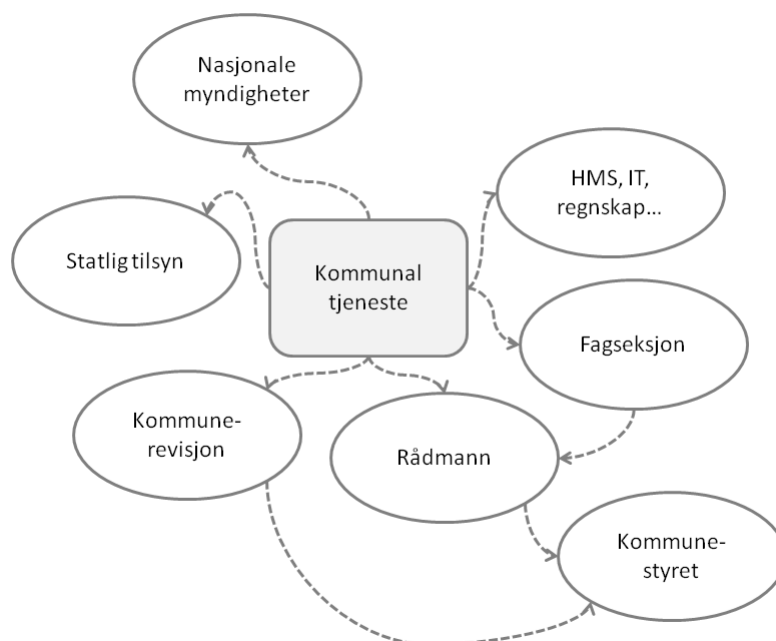
De større kommunene driver et omfattende internkontrollsystem. Vi begynner å jobbe ordentlig med internkontroll og har en aktiv revisjon med 30-40 forvaltningsrevisjoner (...) Bruken av internkontroll er jo basisen vår, når fylkesmannen går inn har de egne innfallsvinkler. Jeg oppfatter det statlige tilsynet som mye mer sektorielt enn det helhetlige systemet som kommunene forsøker å bygge opp. Vi forsøker å utarbeide et gjennomgående system for hele kommunen, samtidig som vi merker at de som jobber med vann har sine krav til hvordan systemet skal være og at det blir noen utfordringer i å tilpasse seg de kommunale systemene (Kommunalsjef, kommune).

Dersom det er fravær av kommunal involvering i å definere og utforme systemer for internkontroll og styring, kan det hende at tilsynsmyndigheten selv gis en større rolle i å definere og utføre disse systemene. Dermed kan handlingsrommet skyves over til tilsynsmyndigheten, som gir tilrådninger og anbefalinger til systemer som passer sin egen sektors premisser, ikke kommunens.

5.4 Samordning i et bredere perspektiv

I dette kapitlet har hovedfokus vært på samordningen og vekselvirkningene mellom statlig tilsyn og kommunal egenkontroll. Kommunal virksomhet finner generelt sett sted i en kontekst preget av omfattende og sammensatte rutiner og prosedyrer for rapportering og kontroll. Dette bildet varierer en god del mellom tjenesteområdene, det omfatter mange forhold og det dreier seg delvis om lovregulerte standarder og delvis om forhold kommunene selv kan definere, slik som oppfølging av serviceerklæringer eller gjennomføring av kommunale politiske vedtak. En løselig fremstilling av noen av disse kontrollkanalene fremkommer i Figur 5.2 nedenfor.

Figur 5.2 *Ulike former for tilsyn og kontroll med kommunal tjenesteproduksjon*



Denne figuren er ikke ment å være en utfyllende og presis fremstilling av alle kontrollsistemene, og disse vil også variere mellom tjenesteområder og mellom kommuner med ulik organisering. Men den illustrerer noe av variasjonsbredden, som vi skal knytte noen observasjoner til i det følgende. I intervjuene har det ved flere anledninger hendt at informantene har blandet sammen en del av disse formene. Ikke minst har flere informanter listet opp kommunerevisjonens og statlige tilsynsmyndigheters besøk om hverandre. Vi har også ved flere anledninger fått tilkjennegitt reflekterte oppfatninger om hvordan de ulike systemene fungerer sett i forhold til hverandre. I det følgende skal et par slike resonnementer løftes frem.

Selv om mange av disse kontrollsistemene i utgangspunktet burde ha noenlunde sammenfallende formål, ser det ofte ut til at de utføres og anvendes hver for seg:

- Vi har tidligere vist til at tilsyn på ”mikro-nivået”, som har fokus direkte på kommunale tjenestesteder, ikke tar i

betraktning de overordnede kommunale systemene for egenkontroll. Man fører da i stedet tilsyn med systemene for internkontroll på det enkelte tjenestested. Dette gjelder ikke minst mye av det aktørrettede tilsynet, inkludert Mattilsynet, Arbeidstilsynet og tilsynet fra Fylkesmannens miljøvernavdeling. Dermed kan aktørrettet tilsyn og kommunal egenkontroll bli isolerte løp, som i begrenset grad nyttiggjør seg hverandre.

- Aktørrettet tilsyn med enkelte tjenestesteder blir ikke alltid varslet oppover i kommuneorganisasjonen, men praksis er varierende. Noen informanter i sentral kommuneadministrasjon har oppgitt at det noen ganger utføres tilsyn de ikke får høre om på tjenestesteder underlagt egen avdeling, men flere kommunale informanter har opplyst at de har bedt tilsynsmyndighetene informere i alle tilfeller. Dermed kan hensynet til læring og erfaringsoverføring innad i kommunen ivaretas.
- Mange av informantene i fylkesmannssembetene gir uttrykk for skepsis mot kommunerevisjonens rapporter, da disse i en del tilfeller oppleves som mangelfullt utført. Statlig tilsyn og kommunerevisjon blir i så fall også separate og delvis dupliserende løp. Noen informanter fra tilsynsmyndighetene mener at konklusjonene i kommunerevisjonens rapporter ikke kan brukes som reliable indikatorer på hvorvidt en kommunal tjeneste følger de lovbestemte krav, og dermed kan man ikke la disse ha innvirkning på hvor man utfører tilsyn. Det er også ganske stor variasjonsbredde i de kommunale informantenes vurderinger av kommunerevisjonens arbeid. Noen informanter har opplevd slike revisjoner som lite velutførte rent metodisk, mens andre er mer fornøyde. Jevnt over gir de kommunale informantene uttrykk for mer positive oppfatninger om den metodiske og substansielle kompetansen hos de statlige tilsynsmyndighetene enn tilsvarende for kommunerevisjonen.
- I figuren er ”fagseksjon” satt inn som kommunal enhet. Mange kommuner har tatt bort slike mellomnivåer gjennom bruk av den såkalte ”tonivå-modellen”, hvor tjenestestedene eller sektorene blir resultatenheter som sorterer direkte

under rådmannsnivået.²¹ Men flere informanter har hevdet at denne modellen kommer under press som følge av økt detaljeringsgrad i lovpålagte krav. Stadig mer inngående bestemmelser om administrative rutiner og prosedyrer, dokumentasjonskrav, innholdsmessige krav, rapportering og annet gjør det stadig mer utfordrende for det enkelte tjenestested å sikre samsvar med bestemmelsene, og dette kan medføre at mellomnivået i kommunal forvaltning får en renessanse, har det blitt hevdet.

- Rutiner for nasjonale rapporteringer direkte fra kommunene til sentrale myndigheter finnes i flere sektorer. Nasjonale prøver i skolen er et godt eksempel. Det er interessant å observere at ungdomskolene i noen tilfeller ikke opplever å kunne bruke disse prøvene som en del av karaktergrunnlaget for elevene, men må avholde egne prøver i stedet. Dette blir dermed også parallelle løp.
- Vårt inntrykk er at det i en del kommuner har blitt et økt fokus på lokale kvalitetsindikatorer, som igjen kan øke den samlede rapporteringsbyrden. Her er igjen skolesektoren et eksempel: Offentliggjøringen av resultatene fra nasjonale prøver har gitt et økt (og ønskelig) fokus på resultatene i skolen fra kommunenes side, men det kan hende at dette avfører kommunale rapporteringsrutiner som ikke alltid er like godt samordnet med de eksisterende.

Dette er som nevnt resonnementer som har fremkommet i åpne deler av intervjuene, og vi kan ikke fastslå hvor dekkende de er for kommunenes opplevelse av det samlede kontroll- og tilsynsapparatet. Men det kan være grunn til å tro at det utføres unødig dobbeltarbeid fordi man ikke utfører kontrollaktivitetene på en samordnet måte, eller fordi man ikke utnytter resultatene fra en kilde for et annet formål.

²¹ For en evaluering av slike organisasjonsprinsipper, se for eksempel Opedal, Stigen og Laudal (2002), *Flat struktur og resultatenheter* (NIBR-rapport 2002:21).

6 Oppsummerende konklusjoner

6.1 Samordning: Fylkesmannens utfordring

Observasjonene som er presentert i de foregående kapitlene understreker på flere måter at fylkesmennene ble stilt overfor en betydelig utfordring da samordningsbestemmelsene i kommunelovens kap. 10 trådte i kraft. Statlig tilsyn med kommunesektoren er omfattende, mangfoldig og mangeartet. Det utføres innenfor en ganske differensiert og fragmentert institusjonell struktur, som ikke minst er preget av sterke vertikale bånd innenfor hver enkelt sektor og ofte tilsvarende svake bånd på tvers. Herunder må det tas i betraktning at mandatet for samordning er hjemlet i en lov som ikke har forrang framfor sektorlovene som det enkelte tilsyn er hjemlet i. Men utfordringen må bl.a. vurderes på bakgrunn av spenningene mellom sentral sektorstyring og regional samordning som fylkesmannsembetet i alle år har vært grunnleggende preget av. Dette kan gi grunn til å vurdere om den enkelte særlov bør utstyres med klarere og eventuelt strengere bestemmelser om plikt til å medvirke til samordning av planlagt tilsynsvirksomhet overfor den enkelte kommune (se nærmere i kap. 2.3.5). I de senere år har utviklingen gått sterkt i retning av å få fylkesmannsembetet til å fungere som én enhetlig organisasjon, men det finnes fremdeles sterke sektoriserende krefter som kommer på tvers av dette. Disse kreftene har ofte sitt opphav i sentrale myndigheters organisering og styringspraksis, og ligger således utenfor fylkesmannens rekkevidde å påvirke.

La oss se nærmere på hvilke observasjoner om faktisk samordning som er gjort i undersøkelsene, og vurdere disse opp mot barrierene

mot samordning som ligger i disse kontekstuelle forholdene. Observasjonene om faktisk samordning kan grovt oppsummeres i de følgende punktene:

- Samtlige fylkesmannsembeter har ambisjoner om å samordne tilsyn ”i tid og rom”, altså samordning som *koordinering*. Dette skjer vanligvis gjennom årlige kontaktmøter og utarbeidelse av en felles tilsynskalender. Men inntrykket fra undersøkelsene er at denne samordningen først og fremst har betydning for tilsynsmyndighetene innenfor fylkesmannsembetene. For det første er det øyensynlig sterkt varierende i hvor stort omfang tilsynsmyndigheter utenfor embetene faktisk innrapporterer sine planlagte tilsyn slik at de kommer inn i kalenderen. Men for det andre ser det uansett ikke ut til at den felles kalenderen har noen større innvirkning på *disse tilsynsmyndighetenes* planlegging og gjennomføring av tilsyn. Man rapporterer til en viss grad inn til den felles oversikten, men tar i mindre grad hensyn til kalenderen når man selv planlegger tilsyn. Kalenderen blir dermed et enveis redskap, som ikke påvirker eller samordner tilsynsaktivitetene utenfor embetet, bare innenfor.
- De aller fleste fylkesmannsembetene har forholdsvis beskjedne ambisjoner om å samordne *metodene* for tilsyn. Dette gjelder særlig med tilsynsmyndighetene utenfor embetet, hvor slik samordning synes å være ganske fraværende. Men det betydelige innslaget av nasjonale tilsyn med medfølgende ”metodeveiledning” innenfor den enkelte sektor, den sektorvise kursingen av tilsynsutøvere og de betydelige forskjellene sektorene imellom når det gjelder lovgivning, bestemmelser om internkontroll, sentral organisering, profesjonsstruktur og kultur og tradisjoner setter også klare begrensninger på slik samordning innenfor embetene. Fylkesmannsembetene ser imidlertid behovet for denne type samordning.
- Når det gjelder samordning av *reaksjoner* tyder undersøkelsene på at fylkesmennene i overveiende grad betrakter denne bestemmelsen som en ”nødknapp” som for fylkesmannens del fungerer reaktivt. Man forholder seg med andre ord avventende til at kommuner og tilsynsmyndigheter selv kobler inn fylkesmannen for å utføre slik ”samordning”,

men dette skjer i praksis ganske sjelden. Igjen synes embedetets organisatoriske grenser å være en relativt uoverstigelig barriere. For eksempel sender Arbeidstilsynet ut alle sine rapporter og pålegg fra Trondheim, og man følger ikke alltid opp intensjonen om å sende kopi til fylkesmannen.

Betydningen av skillet mellom tilsynsmyndigheter innenfor og utenfor embedet har et paradoksalt preg: Samtidig som samordningsansvaret har best arbeidsbetingelser innenfor embedet, er det her samordningsbehovet er minst, siden fylkesmannens tilsyn sjelden medfører reaksjoner med betydelige økonomiske konsekvenser for kommunene det gjelder. Det lengste embedene går i forhold til å samordne reaksjoner ser ut til å være å tilskynde de ulike myndighetene til å bruke dialog til å skape forståelse for reaksjoner og pålegg. Dette ser ut til å fungere godt i mange tilfeller.

- Flere embeter har forsøkt å samordne selve *utførelsen* av tilsyn, ved å organisere tilsyn for flere avdelinger samtidig. Dette har man imidlertid gått bort fra i case-embedene, særlig fordi slike tilsyn var svært krevende å organisere.

Det kan hevdes at samordningsbestemmelsene i kommuneloven hopper bukk over flere forhold som i praksis setter sterke beskrankninger på fylkesmannens muligheter til å ivareta dette lovpålagte ansvaret. Noen av disse forholdene har å gjøre med de ulike tilsynenes egenart, andre har å gjøre med organiseringen av tilsynsmyndighetene slik den er fastsatt av sentrale myndigheter. Og ikke minst spiller graden av sentral, nasjonal samordning (eller fraværet av dette) en betydelig rolle.

Det ligger i de enkelte tilsynenes egenart at innslaget av uvarslet inspeksjon varierer ganske mye. Både innenfor Arbeidstilsynet og Mattilsynet legges det stor vekt på uanmeldte besøk, siden dette er nødvendig for ikke å bli møtt med en midlertidig oppusset fasade. Dette vanskeliggjør åpenbart samordning i forkant. Behovet for uanmeldte besøk er ikke det samme innen for eksempel utdanning, siden tilsyn i denne sektoren i langt større grad kan hvile på bestemmelser om skriftlig dokumentasjon.

Når det gjelder tilsynets organisering, har vi påpekt at de regionale tilsynsmyndighetene i praksis har ganske ulike muligheter til å planlegge sine tilsyn og rapportere disse planene inn til fylkesmannen. For eksempel foregår mye av Arbeidstilsynets

aktiviteter innenfor ”aksjoner” eller ”prosjekter” som retter seg mot utvalgte bransjer. Disse aksjonene kan ha en varighet som strekker seg over flere kalenderår, og de har en syklus som ikke bestemmes av den enkelte region eller distrikt. Dermed blir det vanskelig for den enkelte region eller distrikt å vite i begynnelsen av året nøyaktig hvilke virksomheter (kommunale eller ikke) det skal føres tilsyn med.

Videre må det anføres at trykket av nasjonale tilsyn ser ut til å være svært høyt og antagelig tiltagende. Dette gir de regionale tilsynsmyndighetene begrenset spillerom for å strukturere og planlegge sin egen virksomhet, noe som også kan være en hemsko for samordning.

I denne sammenheng må det også påpekes at grunnlaget for tilsyn – tilsynshjemlene i særlovene – er til dels uensartede. Mens noen tilsynshjemler er svært detaljerte og spesifikke, er standardene rundere og mindre entydige i andre tilfeller.²² Forskjellene mellom barnehage og grunnskole er for eksempel påtagelige. Dette medfører at tilsynet også med nødvendighet blir noe uensartet.

Samtidig: Man bør spørre seg hvor påtagelig behovet for samordning egentlig er, og dermed hvor dramatiske konsekvenser disse barrierene mot samordning dermed får. Når det gjelder samordning i *tid og rom* oppgir flere at det tross alt ikke er så stort samlet trykk mot den enkelte kommune fra det statlige tilsynets side. Noen hevder at trykket fra kommunenes internkontroll – kommunerevisjonen – er langt større. Men dette kan nok oppleves annerledes i store kommuner enn i små, siden man i små kommuner nok i større grad må involvere enkelte nøkkelpersoner i de fleste tilsynsrundene enn det som er tilfelle i de større. Og i de tilfellene hvor tilsynet har et ”mikrofokus” og i liten grad involverer personer i kommunens sentraladministrasjon vil jo dette fordele ”trykket” utover.

Når det gjelder samordning av *metode* gis det uttrykk for en viss grad av forvirring over ulike terminologi og ulike prosedyrer i de

²² Arbeidet med samordning av tilsynshjemlene på lovnivå er beskrevet i Meld. St. 7 (2009-2010). Her varsles det at flere lover vil bli gjenstand for nye proposisjoner som et ledd i samordningsarbeidet, og det gis føringer til de ulike departementene i deres egen utvikling av tilsynshjemler.

ulike tilsynene. Men igjen kan man spørre seg om dette er et akutt problem, eller mer av en praktisk avveining.

Samordning av *reaksjoner* vil som nevnt først og fremst være aktuelt med hensyn til tilsynsmyndigheter utenfor embetene, siden de innenfor sjelden eller aldri gir reaksjoner og pålegg med vesentlige økonomiske virkninger for den enkelte kommune. Men disse tilsynsmyndighetene er ganske klare på at det ikke er aktuelt å ”saldere” reaksjonene opp mot kommunenes økonomiske situasjon uansett – man kan ikke akseptere uhygieniske forhold ved et institusjonsskjøkken, eller betydelige avvik mot bestemmelsene om forhold på arbeidsplassen fordi kommunen ikke har råd til å rette dette opp. Dermed er det kanskje urealistisk å ha høyere ambisjoner med denne samordningen enn å gi tilskyndelser til dialog for å skape aksept og forståelse for reaksjonene.

6.2 Systemrevisjon og kommunal egenkontroll

Undersøkelsene har gått gjennom mange forhold knyttet til bruken av systemrevisjon som tilsynsmetode, uten at alle disse observasjonene skal oppsummeres i detalj her. Generelt skal det imidlertid framheves at denne metoden jevnt over oppleves som langt mer uproblematisk og hensiktsmessig enn det kanskje har vært grunn til å tro – i alle fall av de som utøver tilsynet. Det er ikke minst lite som tyder på at visse sektorer regnes som ”uegnede”. De som utfører tilsyn er øyensynlig fornøyde med metoden og opplever den som en fornuftig og praktisk framgangsmåte. Dette gjelder også utdanningsavdelingene, selv om man her gjennomgikk en ganske dramatisk forandring da metoden ble tatt i bruk i 2006. En erfaren utfører av systemrevisjon innenfor utdanning påpekte dette, men mente at tiden var overmoden for en endring av metode.

Man kan likevel problematisere statlig tilsyn fra en praktisk og metodologisk innfallsvinkel, og her vil vi spesielt påpeke følgende forhold:

- Dagens bestemmelser om internkontroll er svært uensartede lovene imellom. Noen er svært detaljerte og spesifikke, andre gir kommunene stor handlefrihet til å legge opp systemene

selv. En felles forskrift om internkontroll for flere sektorer kunne representere et betydelig fremskritt.

- Tilsynsmyndighetene har svært ulik fokus. Noen går direkte på det enkelte tjenestested og rutinene der, ofte uten å varsle kommunen i det hele tatt og uten å ta i betraktning kommunens overordnede egenkontroll med egne tjenestesteder.
- Selv om intensjonen med systemrevisjon er å kontrollere internkontrollsystemene, om det nå er slike systemer på det enkelte tjenestested eller i kommunen generelt, er det vårt inntrykk at en god del tilsyn er svært fokusert på avvik mellom bestemmelser og *praksis* vel så mye som mot systemene.

Samlet sett kan man spørre seg om disse tendensene bidrar til at kommunene ansvarliggjøres og settes i stand til å bygge opp egne, helhetlige og sammenhengende systemer og rutiner for egenkontroll, og til å følge disse opp på eget initiativ. Kan det hende at de fragmenterte og uensartede bestemmelsene om internkontroll gjør det vanskeligere for kommunene å bygge opp enhetlige systemer, fordi man er bundet opp i spesielle bestemmelser innenfor hver enkelt sektor? Hvilke læringseffekter går tapt ved at noen tilsyn ikke i det hele tatt fokuserer på kommunens overordnede systemer for å kontrollere egne tjenestesteder, og i stedet fokuserer utelukkende på internkontrollen på den enkelte institusjon? Man kan også spørre seg om detaljerte inspeksjoner på de enkelte tjenestestedene kan bidra til å *uansvarliggjøre* kommunene, ved at man regner med at tilsynet vil avdekke eventuelle avvik, slik man ikke trenger å utvise årvåkenhet selv.

Dersom systemrevisjon i begrenset grad er egnet til å overføre kunnskap og funn fra enkelttilsyn over til andre deler av kommunal virksomhet, er det viktig å se nærmere på hvordan tilsynsbesøkene er innrettet. I Nordland har man tatt tak i denne problemstillingen gjennom prosjektet ”Framsynt tilsyn”, hvor man ser på hvordan åpnings- og sluttmøtet kan brukes til å spre kunnskap og lærdom fra det ene tilsynet over til andre av kommunens virksomheter. Dette innebærer at åpnings- og sluttmøtene kan få en relativt bred deltakelse både fra ansvarlige

styringsnivåer i kommunens sentraladministrasjon, men også fra tilsvarende virksomheter andre steder i kommunen.

Vi har ikke grunnlag for å fastslå entydig hvor betydelige og relevante disse spørsmålene er, men løfter dem frem for diskusjon i etterkant av rapportens fremleggelse. Idealet bør være ”den ansvarliggjorte kommune”, som er i stand til å bygge opp enhetlige og overgripende systemer for egenkontroll og følge disse opp på eget initiativ, og man bør spørre seg hvorvidt dagens bestemmelser og tilsynspraksis bidrar til å nå dette målet.

6.3 Tilsyn og veiledning

Vi så i kapittel to at tilsyn slik det er definert og avgrenset i lovverket og kommunelovens forarbeider, skal gjelde lovlighetskontroll. Skjønnets skal som hovedregel utøves av kommunen selv, og tilsynets rolle er klart avgrenset til å ta stilling til om bestemte lovkrav er oppfylt eller ikke. Kombinasjon av (visse former for) veiledning og tilsyn kan komme i et problematisk forhold til det kommunale selvstyret. Dette gjelder særlig fordi veiledning fra noen som har det i sin makt å la handling følge ord, lett kan bli oppfattet som mer styrende enn det er juridisk grunnlag for. Veiledning i form av oppsummering og formidling av erfaringer m.v. etter at tilsynet er gjennomført, er mindre betenkelig på dette punkt.

Et nærmest gjennomgående synspunkt fra informantene i vår undersøkelse er imidlertid at det er uhensiktsmessig å avskjære tilsynet fullt og helt fra veiledning. For å sikre gode effekter av tilsynet, blant annet læring, er man helt avhengig av at veiledning må finne sted. Det som imidlertid blir framhevet som avgjørende er at tilsynsmyndigheten må være tydelig på når veiledning gis, samt strukturere veiledningen slik at det ikke blir blandet sammen med eksempelvis selve tilsynsbesøket, men heller gitt i separate sekvenser av tilsynet. Sluttmøtet blir ofte oppgitt som et egnet forum for veiledning.

Informantene understreker også betydningen av å ha et bevisst forhold til hvordan veiledning gis, og at den ikke eksempelvis skal påpeke løsninger. Svarene og løsningene skal kommunen finne selv, mens veiledningen kan forklare og begrunne forhold ved

regelverket. Behovet for å styrke og utvikle mer læringsrettede sekvenser ved tilsynet synes større enn behovet for en tydeligere avgrensning eller ryddigere praktisering av veiledning. Vi har sett at flere tilsynsmyndigheter problematiserer det som omtales som ”isolerte effekter av tilsynet”, dvs. at læring og erfaringsoverføring mellom liknende virksomheter på tvers i kommunen i liten grad finner sted. Selv om det ikke er tilsynsmyndighetens ansvar å sørge for læring av tilsynet, kan det være at tilsynsmyndighet og kommune har en felles interesse i å se på hvordan tilsynet i større grad kan komme kommunen til nytte i et bredere perspektiv.

6.4 Tilsyn og egenkontroll

En av de tre hovedproblemstillingene i prosjektet har vært hvordan tilsynsmyndighetene tar hensyn til, samordner seg med og drar nytte av kommunens egenkontroll. Her har det vært lagt flere innfallsvinkler til grunn. Man kan særlig spørre seg om statlig tilsyn samordnes med kommunal egenkontroll mht. tid og sted for tilsyn, og om tilsynsmyndighetene nyttiggjør seg av resultatene fra egenkontrollene i utførelsen av tilsynet.

”Kommunal egenkontroll” dekker både administrasjonssjefens internkontroll og kommunens overordnede kontroll, som blant annet utføres av kommunerevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget. Det er viktig å skille mellom disse to hovedkategoriene, fordi forholdet mellom statlig tilsyn og kommunal egenkontroll er såpass forskjellig i de to tilfellene.

For det første må det påpekes at administrasjonssjefens internkontroll generelt sett er (eller skal være) en integrert del av det fortløpende arbeidet med kommunens tjenesteproduksjon. Internkontroll er et sammensatt og mangfoldig fenomen, men et generelt trekk er at tjenesteproduksjonen skal skje i henhold til faste regler og prosedyrer, at disse reglene skal sikre ivaretagelse av lovpålagte krav og egne kvalitetsindikatorer og at dette skal dokumenteres på ulike måter. Det er nettopp disse prosedyrene, og den faktiske oppfølgingen av disse, som det fokuseres på når det gjennomføres systemrevisjon. Her er bildet entydig: *Alle* tilsynsmyndigheter som gjennomfører systemrevisjon vil i forkant av besøket etterspørre dokumentasjon på eksistensen og bruken av disse systemene, og tilsynsbesøkene vil også ha dette som sitt

primære fokus. Slik sett er det ingen grunn til å problematisere om tilsynsmyndighetene tar hensyn til, samordner seg med og drar nytte av kommunens egenkontroll – det ligger i sakens natur at dette er et hovedfokus.

Spørsmålet får en litt annen betydning når det gjelder den egenkontrollen som ofte utføres av kommunerevisjonen. Denne typen egenkontroll har en form som på mange måter minner om det statlige tilsynet – det innhentes dokumentasjon, man gjennomfører besøk *in situ* og det skrives en rapport som identifiserer eventuelle avvik. Denne egenkontrollen er dermed også ”ekstern” og sporadisk, og ikke et integrert ledd i den fortløpende driften, slik mye av administrasjonssjefens internkontroll er. Når spørsmålene om det statlige tilsynets samordning med egenkontrollen dreier over mot dette, har vi løftet frem flere observasjoner som kan tyde på at økt samordning fra tilsynsmyndighetenes side kanskje ikke er realistisks, slik en del tilsynsmyndigheter forholder seg til kommunerevisjonens arbeid i dag:

- Selv om case-studiene bare dekker tre embeter, har vi grunn til å tro at aktuelle rapporter fra kommunerevisjonen normalt vil oversendes tilsynsmyndigheten når det utføres tilsyn med kommuneplikter. Ikke minst i forbindelse med systemrevisjon vil kommunene sende inn omfattende skriftlig dokumentasjon i forkant av besøket, og da vil slike rapporter følge med. Når det gjelder det aktørrettede tilsynet, som sjeldnere utføres som systemrevisjon, etterspørres det i mindre grad dokumentasjon på kommunens overordnede egenkontroll.
- Praksis ser ut til å være noe varierende når det gjelder rutiner for å ”abonnere” på kommunerevisjonens rapporter, og vårt inntrykk er at dette i stor grad er opp til den enkelte avdeling hos fylkesmannen. Men vår generelle observasjon er at mange informanter i fylkesmannsembetene er svært opptatt av å bygge opp egen ”kommunekunnskap”. De prøver gjerne å få med seg det meste som skjer i det begrensede antallet kommuner som inngår i eget fylke, når det gjelder egen sektor – både gjennom media, gjennom sin ganske mangfoldige kontaktflate med kommunesektoren og gjennom kommunerevisjonens virksomhet. De opplever

dermed at de har god innsikt i hva som skjer på sitt felt, og oppfatter dette som viktig for utførelsen av tilsynsfunksjonen.

- Vi har imidlertid påpekt at et ikke ubetydelig antall informanter (både i fylkesmannsembetene og i kommunene) uttrykker en viss skepsis til kvaliteten i kommunerevisjonens rapporter. Det at kommunerevisjonen nylig har gjennomført en undersøkelse av en spesiell tjeneste i en kommune gjør dermed ikke at man føler seg trygg på at tilsynet med denne kommunen kan utsettes. Dette er nok en viktig begrensende faktor for ytterligere samordning mellom tilsyn og egenkontroll.

Vi tror dermed en styrking av den metodiske og substansielle kompetansen hos kommunerevisjonen vil kunne øke muligheten for samordning mellom statlig tilsyn og kommunens overordnede egenkontroll.

6.5 Styrket samordning

Det ligger ikke i mandatet til denne rapporten å anbefale konkrete endringer, men det kan være relevant å drøfte kort noen observasjoner som har framkommet gjennom prosjektarbeidet.

En problemstilling har vært om kommunelovens §60e gir tilstrekkelig *hjemmel* for samordning. Vi har ovenfor oppsummert funn og observasjoner som indikerer at samordning av tid og sted for tilsyn, metodebruk og reaksjoner nok kan forbedres, selv om det er mange konstruktive tendenser å spore. Ikke minst ser det ut til at samordningen er spesielt utfordrende når man må krysse de organisatoriske grensene mellom tilsynsmyndigheter innenfor og utenfor fylkesmannsembetet. Likevel synes det usikkert om selve hjemmelen i §60e *kan* styrkes, i og med at kommuneloven ikke kan gis forrang fremfor særlovene. Noen informanter har, i lys av dette, framholdt at det hadde vært bedre å innføre ”§60e” i hver av særlovene i stedet. Dette ville altså innebære at hver tilsynsmyndighet får bestemmelser i sine tilsynshjemler som forplikter dem til å la utførelsen av tilsyn samordnes.

Vi skal ikke vurdere hvor realistisk det er å innføre slike bestemmelser, men poenget er ikke minst relevant fordi det retter

oppmerksomheten rundt spørsmålet om hvor samordningsutfordringen egentlig er lokalisert. Man kan hevde at økt samordning mellom sentrale statlige myndigheter er en nødvendig forutsetning hvis intensjonene i kommunelovens §60e skal styrkes. I denne forbindelse kan samordningen av HMS-tilsynet være et eksempel å vurdere. Som vi tidligere har vist til, har denne samordningen en lang forhistorie, og er mer etablert og innarbeidet enn samordningen etter kommuneloven. HMS-etatene sentralt har inngått en avtale om å samarbeide på HMS-området når det gjelder blant annet tilsyn, informasjon, regelverk, forskning og utvikling. Et slikt samarbeid knyttet til fylkesmannens samordning ville kunne bidra til å identifisere og håndtere barrierer mot samordning. Dette ville kunne gi fylkesmannsembetene bedre betingelser for å ivareta intensjonene i kommunelovens §60e.

Vårt generelle inntrykk er at §60e griper inn i et felt som er preget av motstridende krefter. Det særlovshjemlede tilsynet er forankret i statlig sektororganisering, og har i seg selv få samordnende elementer. Det er sektormyndighetene som utformer systemer og veiledere for utførelsen av tilsyn. Det er fremdeles sterke koblinger mellom de statlige regionale tilsynsmyndighetene og deres respektive sentrale statlige myndigheter, selv om mye har blitt gjort for å konsolidere fylkesmannsembetene som enhetlige organisasjoner. Mye av tilsynet skjer dessuten som ledd i nasjonale kampanjer eller etter pålegg fra sentralt hold. Dermed er det sterke krefter som motvirker samordning og trekker tilsynet i ulike retninger. På den andre siden er det primært tre instanser som arbeider for å fremme samordningen. En av disse er KRD, som forvalter kommuneloven og samordningsbestemmelsene. En annen er fylkesmennene, som har som oppgave å lede sine embeter og ivareta bestemmelsene om samordning. Men vi vil også fremheve FAD, som har det overordnede ansvaret for fylkesmannsembetene. Et forberedende intervju med informanter i dette departementet ga et visst innsyn i de utfordringene dette departementet står overfor når det gjelder samordning av embetsoppdraget.²³ FAD har ansvar for utformingen av Stortingsproposisjon og tildelingsbrev, samt Embetsoppdraget. FADs utfordring er å samordne delene som kommer fra de ulike departementene, noe som innebærer å balansere hvor mye det

²³ Dette intervjuet ble gjennomført som et ledd i forberedelsene til den regulære datainnsamlingen og har dermed ikke blitt brukt i analysene i tidligere kapitler.

skrives om det enkelte område og hvor detaljerte instruksjoner som gis. Embetsoppdraget inneholder rundt 300 ”resultatområder”, og departementet bruker DIFI²⁴ til å kontrollere om alle formuleres som likeverdige. Dilemmaet er at departementet må være tydelige i sine signaler til de ulike departementene for å oppnå samordning av disse dokumentene, samtidig som man må utvise ydmykhet og forsiktighet, siden dette jo er disse departementenes ansvarsområder.

I tillegg til disse årlige felles dokumentene (tildelingsbrev og embetsoppdrag) har flere departementer brukt andre kanaler for å gi signaler til embetene. Dette inkluderer brev som sendes i løpet av året med ønske om spesielt fokus på visse områder, og signaler som gis i departementenes kapitler i St. prp. Nr. 1. Også slike kanaler har FAD søkt å samordne. En spesiell utfordring har vært egne fullmaktsbrev som noen sektormyndigheter har sendt ut, med øremerket finansiering til spesielle oppgaver. FAD har vedtatt retningslinjer for styring av fylkesmannsembeter hvor det fremgår at denne typen eksternfinansiering skal opphøre, og man opplever nå at dette er på retur.

²⁴ Direktoratet for forvaltning og IKT

Litteratur

Arbeidstilsynet m.fl. (2011): *Styrende dokumenter for tilsyn*, Et samarbeid mellom Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Mattilsynet, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, Petroleumstilsynet, Klima- og forurensningsdirektoratet, Statens helsetilsyn, Statens Strålevern

Arbeidstilsynet (2010): *Årsrapport 2010*

Arbeidstilsynet (2010b): *Tildelingsbrev 2011 – Arbeidstilsynet*, Det kongelige Arbeidsdepartement, 26.01.2010

Bernt, Jan Fridthjof, Oddvar Overå og Harald Hove (2002)
Kommunalrett, 4. utgave, Oslo: Universitetsforlaget

FOR 1996_12-06 nr 1127: *Forskrift om systematisk helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeid i virksomheter* (Internkontrollforskriften)

FOR 2005-12-14 nr 1584: *Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester*

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (2010): *Forvaltningsrett. 9. utgave*, Oslo: Universitetsforlaget

Hanssen, Gro Sandkjær, Leif Arne Heløe & Jan Erling Klausen
(2004): *Statlig tilsyn med kommunesektoren*, NIBR-rapport 2004:4

Hanssen, Gro Sandkjær, Leif Arne Heløe & Jan Erling Klausen
(2004): *Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene*, NIBR-rapport 2004:7

NIBR-rapport 2011:28

- Helsetilsynet (2008): *Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon*, Internserien 1/2008, Statens Helsetilsyn
- ISO 19011: *Guidelines for quality and/ or environmental management systems auditing, International standard, First edition 2002-10-01*, International Standard Organisation
- Kommunal- og regionaldepartementet (2009): *85 tilrådninger for styrket egenkontroll i kommunane*, Rapport
- LOV 2011-06-24 nr 30: *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*, Helse- og omsorgsdepartementet
- LOV 2005-06-17 nr 62: *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*
- LOV 1998-07-17 nr. 61: *Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)*, Kunnskapsdepartementet
- LOV 1992-09-25 nr. 107: *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*, Kommunal- og regionaldepartementet
- Meld.St.7 (2009-2010): *Gjennomgang av særlovhjemler for statlig tilsyn med kommunene*, Melding til Stortinget, Det kongelige kommunal- og regionaldepartement
- NOU 2004:17: *Statlig tilsyn med kommunesektoren*, Norges offentlige utredninger, Kommunal- og regionaldepartementet
- Nguyên-Duy, Iris (2011): *Kan tvisteløsningsproblemer mellom stat og kommune bidra til å utdype det kommunale selvstyret?*, kap. 8 i Baldersheim, Harald og Eivind Smith (2010): "Lokalt demokrati utan kommunalt selvstyre?", Oslo: Abstrakt forlag
- Ot.prp.nr.97 (2005-2006): *Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m (statleg tilsyn med kommunesektoren)*, Det kongelige kommunal- og regionaldepartement

Rundskriv H-03/07: *Nytt kapittel 10 A i kommuneloven – statlig tilsyn med kommunesektoren*, Rundskriv 28.02.2007, Kommunal- og regionadepartementet

St.meld.nr.17 (2002-2003): *Om statlige tilsyn*, Kommunal- og regionaldepartementet

Utdanningsdirektoratet (2010): *Tilsynsinstruks for felles nasjonalt tilsyn 2010 og 2011, Tema: Elevenes psykososiale miljø*, Instruks 20.08.2010

Utdanningsdirektoratet (2010): *Tilsyn i opplæringssektoren – en håndbok i metode. Versjon 1*, Instruks, 10. mai 2010

Norsk institutt for by- og region-forskning (NIBR) er et uavhengig, samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt som utvikler og formidler forskningsbasert kunnskap til nytte for beslutningstakere og samfunnsborgere.

NIBR tilbyr handlingsorientert og beslutningsrelevant forskning og utredning for oppdragsgivere i offentlig og privat sektor og konkurrerer om oppdrag nasjonalt og internasjonalt. Instituttet legger vekt på å være en konkurransedyktig bidragsyter til programforskningen i Norges forskningsråd og til internasjonale forskningsprogrammer, bl.a. i regi av EU. NIBR er en frittstående stiftelse, og realisering av instituttets forskningsmål forutsetter at driften går med økonomisk overskudd. Alt overskudd tilbakeføres til NIBR og brukes i tråd med instituttets formål.

NIBRs kjernekompetanse er by- og regionforskning. Dette er et bredt tverrfaglig og flerfaglig samfunnsvitenskapelig forskningsfelt som bl.a. omfatter: analyser av samfunnsforhold og samfunnsendring i urbane og rurale samfunn og på tvers av regioner, sektorer og nivåer, analyser av regional utvikling og verdiskaping, areal- og boligplanlegging, forvaltning, demokrati og velferdsutvikling innenfor og på tvers av lokale samfunn, territorielle samfunnsanalyser koplet til studier av bærekraftig utvikling.

By- og regionforskning er et internasjonalt forskningsfelt, og NIBR engasjerer seg aktivt i internasjonal forskning på instituttets satsingsområder.

NIBR har 65 forskere med samfunnsfaglig og planfaglig bakgrunn. Staben omfatter sosiologer, statsvitere, økonomer, demografer, antropologer, geografer, arkitekter og sivilingeniører.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

Gaustadalléen 21
0349 OSLO
Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
www.nibr.no

NIBR er en del av CIENS

CIENS er et strategisk forskningssamarbeid mellom uavhengige forskningsinstitutter og Universitetet i Oslo. CIENS er et nasjonalt og internasjonalt senter for tverr- og flerfaglig forskning om miljø og samfunn. Senteret er basert på felles faglige strategier og forskningsprogram, og samarbeider om forsknings- og formidlingsoppgaver. Gjennom CIENS er rundt 500 forskere samlokalisert i Forskningsparken.

Rapporten tar for seg strategier i små og mellomstore kommuner i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Dette er organisert rundt et sett delstrategier, knyttet først og fremst til boliger, booppfølgingstjenester, samarbeid med andre aktører, forebygging av utkastelser samt kommunalt planområde på feltet. Rapporten tar opp eventuelle variasjoner blant de små og mellomstore kommunene samt ser på noen betingelse for kommunenes strategiarbeid.