

Om Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene – en kartlegging

Difi-notat 2015:03
ISSN 1892-1728

Forord

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har kartlagt omfang av Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene, samt fremskaffet kunnskap om hvordan tema, omfang og innretning på landsomfattende tilsyn bestemmes.

Difi står ansvarlig for notatet. Prosjektet er utført av Helle Sekkesæter (prosjektleder), Benedicte Hoff, Anniken Grønli Foss og Ingunn Botheim. Annemor Kalleberg har vært kvalitetssikrer. Seksjonssjef Asgeir Fløtre har vært faglig ansvarlig.

Oslo 17. desember 2015



Ingelin Killeengreen
Direktør

Innhold

1	Innledning	2
1.1	Mål for kartleggingen	2
1.2	Problemstillinger og avgrensning.....	2
1.3	Metode og datagrunnlag.....	3
2	Hva er tilsyn?	5
2.1	Tilsyn er lovlighetskontroll	5
2.2	Ulike former for tilsyn.....	6
2.3	Hvordan gjennomføres tilsyn?	7
3	Utvikling i tilsyn med kommunepliktene	9
3.1	Tilsyn med kommunepliktene i 2014.....	9
3.2	Tilsyn med opplæringsloven	10
3.3	Tilsyn med barnehageloven	11
3.4	Tilsyn med barnevernloven	12
3.5	Tilsyn med lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen..	13
3.6	Tilsyn med lov om kommunale helse- og omsorgstjenester	14
3.7	Hvilke aktivitetskrav stilles til antall gjennomførte tilsyn?	15
3.8	Hvilke metodiske tilnærminger benyttes?.....	16
4	Statlige styringssignaler på tilsynsområdet	19
4.1	Styringssignaler i tildelingsbrev og embetsoppdrag	19
4.2	Valg av tilsynsobjekt	20
5	Nærmere om landsomfattende tilsyn.....	21
5.1	Fordeler og ulemper ved landsomfattende tilsyn	21
5.2	Hvordan blir tema for landsomfattende tilsyn fastsatt?	22
6	Er tilsyn nyttig?	24
7	Oppsummerende konklusjoner – hva kjennetegner utviklingen av tilsyn?.....	26
8	Vedlegg	29
8.1	Referansegruppens medlemmer	29
8.2	Liste over informanter	29
8.3	Intervjuguide	30
8.4	Litteraturliste	31
8.5	Liste over dokumenter.....	32

1 Innledning

Difi har i tilknytning til prosjektet «Kommunereformen – hva nå med staten?» utarbeidet rapporten *Statlig styring av kommunene – En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015*. Som et ledd i arbeidet, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ønsket at Difi skal se nærmere på ulike sider ved statens tilsyn med kommunene. Dette notatet er en oppfølging av KMDS ønske.

Kommunene leverer viktige velferdstjenester og utøver myndighet. Oppgaveløsningen er i stor grad regulert gjennom lover og forskrifter. Statlig tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre etterlevelse av dette regelverket.

1.1 Mål for kartleggingen

Målet for kartleggingen er å få oversikt over omfanget av Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene, samt å få kunnskap om hvordan tema, omfang og innretning på landsomfattende tilsyn blir bestemt.

Det tas sikte på at Difi skal følge opp arbeidet i et mer omfattende tilsynsprosjekt i 2016. Der vil det blant annet legges opp til å belyse nytten av og ressursbruken knyttet til statlig tilsyn ytterligere.

1.2 Problemstillinger og avgrensning

I kartleggingen har vi tatt sikte på å belyse følgende problemstillinger:

- Hvordan har utvikling i omfang av tilsyn med kommunepliktene vært i perioden 2004 – 2014?
 - Hvilke lover hjemler statlig tilsyn med kommunene?
 - Hvordan er fordelingen mellom planlagte og hendelsesbasert tilsyn?¹
- Hvilke aktivtetskrav stilles til Fylkesmannen?
- Hvilken metodisk tilnærming benyttes?
- Hvordan velges tilsynsobjekter?
- Hvordan bestemmes omfang, tema og innretning på landsomfattende² tilsyn og hvilke aktører er involvert i planleggingsprosessen?
- Er tilsyn nyttig for kommunen?

Vi belyser utviklingen i omfanget av tilsyn i perioden 2004 – 2014. I den grad det er mulig, ser vi på fordelingen mellom landsomfattende og hendelsesbaserte tilsyn.

¹ Planlagte og hendelsesbasert tilsyn er to ulike hovedformer for tilsyn. Hendelsesbaserte tilsyn blir satt i gang på bakgrunn av en spesifikk hendelse, mens øvrige tilsyn er planlagte av staten, enten som landsomfattende tilsyn eller vanlige planlagte tilsyn.

² Utdanningsdirektoratet kaller «landsomfattende tilsyn» for «felles nasjonale tilsyn», mens Statens helsetilsyn bruker betegnelsen landsomfattende. I denne kartleggingen vil vi gjennomgående benytte betegnelsen «landsomfattende tilsyn» på begge områdene. Landsomfattende tilsyn er sentralt initerte tilsyn, med felles tema, metode og kriterier.

For 2014 har vi kartlagt omfanget av tilsyn for alle fagområder som Fylkesmannen fører tilsyn med. I tillegg har vi kartlagt antall tilsyn i perioden 2004-2014 på fagområder som ligger under Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Kunnskapsdepartementet (KD). Disse områdene er valgt fordi de representerer de største sektorene i kommunene og fordi dette er områder der rettssikkerhet og tjenestetilbud til enkeltbrukere står sentralt.

Vi har avgrenset kartleggingen til å gjelde statlig tilsyn med de såkalte kommunepliktene. Tilsyn med kommunen i kraft av at de er aktører på linje med private, de såkalte aktørpliktene, er ikke tatt med i denne gjennomgangen.³ Tilsyn med fylkeskommunen er heller ikke tatt med i undersøkelsen.

1.3 Metode og datagrunnlag

I datainnsamlingen har vi benyttet dokumentstudier, intervjuer og spørreundersøkelse. Vi har basert oss på følgende datagrunnlag:

Dokumentstudier

- En systematisk gjennomgang av alle årsrapporter fra Fylkesmennene for 2014. Alle tilsyn med kommunepliktene som er avsluttet i 2014 er tatt med i undersøkelsen.
- En systematisk gjennomgang av alle tildelingsbrev fra HOD til Statens helsetilsyn i perioden 2004–2015.
- En systematisk gjennomgang av alle tildelingsbrev fra KD til Utdanningsdirektoratet i perioden 2004–2015.
- En systematisk gjennomgang av embetsoppdrag til Fylkesmennene for 2004–2015 for å besvare hvilke føringer som gis fra departement/direktorat til Fylkesmannen med tanke på omfang, tema og metode for tilsyn.
- Dokumentasjon som er innhentet fra fylkesmannsembetene som belyser embetenes tilsynsarbeid de siste 10 årene (f.eks. egne rapporter).

For å belyse utvikling over tid har vi gjennomgått Fylkesmannens rapportering til Statens helsetilsyn og Utdanningsdirektoratet på fagområder som ligger under ASD, BLD, HOD og KD. Dette har gitt oss grunnlag for å lage tidsserier for aktuelle perioder.

Både Statens helsetilsyn og Utdanningsdirektoratet utarbeider årlige rapporter om Fylkesmennene samlede tilsynsaktivitet på deres ansvarsområder. Tilsynsarbeidet Fylkesmannen utfører på Utdanningsdirektoratets område, rapporteres i den ordinære årsrapporten. På fagområdene som er lagt til Statens helsetilsyn er det utarbeidet et eget rapporteringssystem, NESTOR. Til tross for etablering av et eget rapporteringssystem, vil det, som følge av noe ulike rapporteringspraksis fra Fylkesmennene, være noe usikkerhet rundt tallene.

³ Det gjelder bl.a. Arbeidstilsynets tilsyn med kommunen som arbeidsgiver eller Mattilsynets tilsyn med kommunale kjøkken

Det er metodiske utfordringer knyttet til å telle tilsyn og sammenligne dem med hverandre. Tilsyn kan variere i omfang og kompleksitet. Videre er det ulikheter i hvordan tilsyn rapporteres både innad i, og mellom sektorer. Det er noe usikkerhet knyttet til om årlige rapporter bare gjelder avsluttede tilsyn. På utdanningsområdet var det tidligere enkelte embeter som rapporterte på antall kommuner det var ført tilsyn med, mens andre rapporterte på antall skoler. Disse forholdene gjør det utfordrende å få et riktig bilde av omfang og utvikling av tilsyn med kommunepliktene både mellom sektorer, og innad i sektorer. Vi mener likevel at datamaterialet er tilstrekkelig til å si noe om utviklingen over tid.

Intervjuer

I tillegg til gjennomgang av dokumenter har vi gjennomført intervjuer med berørte departementer og direktorater, samt enkelte fylkesmannsembeter og representanter for kommunene. Dette har gitt oss innsikt i prosessene knyttet til tilsyn og synspunkter på hvordan tilsyn fungerer og har utviklet seg over tid. Det er samlet sett gjennomført 17 semi-strukturerte intervjuer med 50 informanter.

Spørreundersøkelse

Det er gjennomført en spørreundersøkelse til alle ordførere og rådmenn i Sogn og Fjordane i juni 2015. Undersøkelsen omfattet 52 respondenter i 26 kommuner, med en svarprosent på 69. Tilsyn er ett av flere temaer som berøres i undersøkelsen. Undersøkelsen er en oppdatering av en undersøkelse som Difi gjennomførte i 2010.

Referansegruppe

Representanter fra KMD, HOD, KD, Statens helsetilsyn, fylkesmannsembetet i Hordaland, Miljødirektoratet, Universitetet i Oslo, Direktorat for forvaltning og IKT (Difi) og KS har deltatt i en referansegruppe.⁴

Referansegruppen har gitt nyttige innspill og bidratt med kvalitetssikring av faktagrunnlag. Referansegruppen har videre bistått med å finne frem til aktuelle intervjuobjekter.

Faktagrunnlaget til notatet har vært fremlagt Statens helsetilsyn, Utdanningsdirektoratet og KMD. Vurderingene er Difi sine egne.

⁴ Se vedlegg 1 for liste over medlemmer i referansegruppen. Referansegruppen er samme gruppen som ble nedsatt for prosjektet «Kommunereformen – hva nå med staten?».

2 Hva er tilsyn?

2.1 Tilsyn er lovlighetskontroll

Statlig tilsyn er ett av flere virkemidler for å følge opp intensjonene i lovverket på ulike områder. Statlig tilsyn med kommunene ble av Tilsynsutvalget avgrenset til å gjelde kontroll med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i lov eller i medhold av lov.⁵ Det vil si at staten ikke kan føre tilsyn med andre deler av kommunens virksomhet enn den som er nedfelt i lov.⁶ Tilsyn er altså kontroll av om kommunens virksomhet er i tråd med lover og forskrifter.

Et viktig mål med tilsyn på velferdsområdene er å ivareta rettsikkerheten til innbyggerne. Tilsyn er til for å sikre at borgerne får de tjenestene de har krav på, og for å skape tillit til at kommunen (eller andre etater) leverer tjenester som er i tråd med lover og forskrifter. Tilsyn skal medvirke til læring og kvalitetsforbedring i den kommunale tjenesteproduksjonen.⁷ Alle tilsynsmyndigheter jobber med utgangspunkt i disse målene.

Kommunelovens kapittel 10 A regulerer statsforvaltningens tilsyn med kommunene. Loven, som trådte i kraft 1. mars 2007, begrenser tilsynet til lovlighetskontroll med hjemmel i særlovene.⁸ Staten kan føre tilsyn med kommunene på områder hvor kommunene er tillagt myndighetsoppgaver. Disse oppgavene omtales som kommuneplikter. I tillegg gir hver enkelt særlov eventuell hjemmel for tilsynet med den enkelte lovbestemmelse. Enkelte lov hjemler gir adgang for staten til å føre tilsyn. Staten kan likevel velge ikke å gjennomføre tilsyn på enkelte fagområder.

Tilsyn med kommunene kan føres med hjemmel i følgende lover⁹:

- Lov om sosiale tjenester i arbeid- og velferdsforvaltningen (ASD)
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (HOD)
- Lov om barneverntjenester (BLD)
- Krisesenterloven (BLD)
- Lov om introduksjonsprogram og norskopplæring (BLD)
- Opplæringsloven (KD)
- Barnehageloven (KD)

⁵ NOU (2004:17) *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Kommunal og regionaldepartementet

⁶ Difi (2010) *Statlig styring av kommunene, om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*. Difi-rapport 2010:4.

⁷ Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. KMD

⁸ Betegnelsen «særlovgevingen» brukes i kommunalretten om lover som pålegger kommunene og fylkeskommuner bestemte oppgaver og plikter. Særlovene skiller seg fra generelle lover, slik som forvaltningsloven, offentleglova, arbeidsmiljøloven mm. Kilde: Meld.st.12 (2011- 2012). Stat og kommune – styring og samspel.

⁹ Denne listen er basert på Meld. St.7 (2009-2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*. KMD. Listen er fra 2009, men vi har ikke funnet øvrige hjemler for tilsyn med kommunepliktene i vårt datamateriale.

- Lov om kommunal beredskapsplikt (Justis- og beredskapsdepartementet - JD)
- Forurensingsloven (Klima og miljødepartementet - KLD)
- Brann- og eksplosjonsvernloven (JD) – DSB tilsynsmyndighet
- Havne- og farvannsloven (Samferdselsdepartementet - SD) – Kystverket tilsynsmyndighet

Med unntak av de to siste lovene er Fylkesmannen tilsynsmyndighet. Fylkesmannen har hjemmel til å føre tilsyn med Forurensingsloven, men denne hjemmelen brukes ikke i dag.

Departementene har det overordnede ansvaret for å utforme politikken og forvalter lovene. Gjennom tildelingsbrev og embetsoppdrag gis de overordnede styringssignaler til underliggende etater når det gjelder tilsyn. Departementene er i ulik grad involvert i bestemmelsen av tema for tilsyn.

Direktoratene/sentral tilsynsmyndighet utarbeider landsomfattende tilsyn, utvikler metoder, sammenstiller tilsynsrapporter fra Fylkesmennene, har det overordnede faglige ansvaret for tilsynet, utarbeider tilsynskriterier og tolker loven (sammen med departementet). Enkelte har anledning til å gi tilsynsreaksjoner og enkelte utfører noen tilsyn selv.

Fylkesmannen er tillagt myndighet til å føre tilsyn med kommunene. Alle tilsynene som er tatt med i denne undersøkelsen er gjennomført av Fylkesmennene. Fylkesmennene har også et særskilt ansvar for å koordinere andre statlige myndigheters tilsyn med kommunepliktene. I de egeninitierte tilsynene utarbeider Fylkesmennene tilsynskriteriene og velger metodisk tilnærming. Fylkesmennene velger tilsynsobjektene basert på ROS-analyser.

2.2 Ulike former for tilsyn

Det finnes ulike former for tilsyn og det benyttes til dels ulik terminologi i de fagområdene vi ser nærmere på. Alle tilsyn kan være stedlige eller skriftlige. Gjennomføring av tilsyn kan enten være varslet kommunen på forhånd eller gjennomføres uanmeldt. Vi skiller også mellom hendelsesbaserte og planlagte tilsyn.

- **Hendelsesbaserte tilsyn** er tilsyn som blir satt i gang på bakgrunn av en spesifikk hendelse, en reaksjon på en bekymringsmelding, oppslag i media, klager eller på andre måter blir kjent for tilsynsmyndigheten
- **Planlagte tilsyn** kan være sentralt initierte eller egeninitierte
 - Sentralt initierte tilsyn: Sentral tilsynsmyndighet, for eksempel Utdanningsdirektoratet og Statens helsetilsyn, tar initiativ til og planlegger tilsynet. Disse er landsomfattende.¹⁰ Tilsynet gjennomføres av Fylkesmennene. Det utarbeides vanligvis egne håndbøker/veiledere for hvordan tilsynet skal gjennomføres.

¹⁰ At tilsyn er landsomfattende innebærer at alle fylkesmannsembetene utfører tilsyn med samme tema, over samme tidsperiode. Kun en liten andel av kommunene i det enkelte fylke blir valgt ut som tilsynsobjekt.

- Egeninitierte tilsyn: Fylkesmannen tar initiativ til, planlegger og gjennomfører tilsyn på bakgrunn av ROS-analyser.

2.3 Hvordan gjennomføres tilsyn?

Det finnes ulike metoder for å gjennomføre tilsyn. Under følger en liste med eksempler og en kort beskrivelse av hva den enkelte metode innebærer.¹¹ Listen er basert på informasjon hentet fra Statens Helsetilsyn og Utdanningsdirektoratet sine nettsider, samt intervjudata.

Systemrevisjon er en tilsynsmetode som undersøker om styringssystemet sikrer etterlevelse av kravene i regelverket. Det vil si revisjon av om internkontrollen i virksomheten sikrer etterlevelse av myndighetskravene.¹² Systemrevisjon er en internasjonal akseptert revisjonsmetode. Metoden egner seg for å undersøke om virksomhetens praksis er underlagt systematisk styring eller om det er tilfeldig og opp til enkeltpersoner om tjenestene fungerer i henhold til myndighetskravene. Ved bruk av systemrevisjon gjennomgås skriftlig dokumentasjon og intervjuer foretas blant ledere og ansatte. Stikkprøver kan også benyttes for å avklare om rutiner og prosedyrer følges i praksis.¹³

Områdeovervåkning er tilsyn med et overordnet perspektiv og består i å innhente, systematisere og tolke kunnskap om et fagområde.¹⁴

Områdeovervåkning kan baseres på en rekke ulike kilder. For eksempel: tilsynsrapporter, statistikk, forskning, særskilt kartlegging av områder av særlig interesse. Dataene blir sett i et tilsynsperspektiv og kan eventuelt brukes til å åpne andre former for tilsyn, utarbeide rapporter, gi tilbakemelding til tjenestene og på annen måte brukes som grunnlag for å si noe om tilstanden på et område.

Sjølmedingstilsyn er en tilsynsmetode hvor virksomheten selv gjennomgår et avgrenset område og bedømmer egen praksis. Deretter melder de resultater og plan for eventuelt utbedring til tilsynsmyndighetene.¹⁵ Denne formen for tilsyn ble for første gang prøvd ut av Statens Helsetilsyn i 2010 i forbindelse med tilsyn med tjenester til eldre. Tilsynsmyndigheten utarbeider på forhånd et felles skjema med områder, kriterier og spørsmål virksomheten skal avgjøre om de etterlever eller har avvik fra. Fylkesmannen vurderer kommunens plan for retting av eventuelle avvik.

Stikkprøvetilsyn er tilsyn hvor man gjør et uttrekk av saker fra kommunen. Deretter ber man om dokumentasjon for disse sakene og på bakgrunn av dette vurderer om behandlingen er i tråd med regelverket. Det kan for eksempel være

¹¹ Basert på: Utdanningsdirektoratet, *Metode for tilsyn – en håndbok i metode for tilsyn etter barnehageloven og opplæringsloven* Og Helsetilsynet, *Om tilsyn*, Og intervjudata

¹² Helsetilsynet (2005) *Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon*.

¹³ Helsetilsynet (2012) *Systemrevisjoner – om systemrevisjon som tilsynsmetode*

¹⁴ Helsetilsynet (2012) *Områdeovervåkning*

¹⁵ Helsetilsynet (2010) *Sjølmedingstilsyn*

spørsmål om forsvarlig saksutredning, individuell vurdering, begrunnelse, informasjon om klageadgang eller om lovens krav er fulgt i det eventuelle vedtaket.¹⁶

Følgetilsyn er en tilsynsmetode hvor man har som mål å følge en pasient eller bruker fra A til Å for eksempel en behandlingsprosess. Dette er en metode hvor man gjerne følger pasienten gjennom flere ulike tjenester, fra kommunalhelsetjeneste til spesialisthelsetjenesten, tilbake til kommunen og utskrivning. Formålet er å få bedre forståelse for hele pasientforløpet og å undersøke samhandling mellom tjenestene i tråd med samhandlingsreformen.

Læringsbasert tilsyn. Læringsbasert tilsyn kan gjennomføres ved hjelp av alle de overnevnte metodene. Læringselementet knytter seg i hovedsak til at tilsynsmyndigheten har økt oppmerksomhet på læring i forkant og etterkant av selve tilsynet. I forkant av planlagte tilsyn avholdes for eksempel regelverkssamlinger og erfaringsutveksling for og med kommunene. En måte å gjøre dette på er at Fylkesmannen gir alle kommunene i fylket, eller et utvalg kommuner, opplæring i regelverket på området det skal føres tilsyn med. Etter opplæringen velger Fylkesmannen ut tilsynsobjekter basert på ROS-analyser. De andre kommunene gjennomfører deretter internkontroll etter samme regelverk i sin kommune. Etter at tilsynet er avsluttet møtes de samme kommunene til en samtale etter tilsynet er avsluttet hvor de diskuterer funn og vurderinger. Dette fører ifølge fylkesmannsembetene til at alle kommunene som er med opplever at de får bedre regelverksetterlevelse, og kanskje også leverer bedre tjenester. Læringsbasert tilsyn innebærer aktiviteter som går ut over hovedhensikten med tilsyn, nemlig lovlighetskontroll. Selve tilsynet er likevel fortsatt ren lovlighetskontroll, i tråd med definisjonen av tilsyn, men aktivitetene i forkant og etterkant bringer inn elementer av opplæring og veiledning.

I teorien kan kanskje alle tilsyn kalles «læringsbasert tilsyn» gitt at målet med tilsyn er å bidra til læring i kommunene og derigjennom større grad av regelletterlevelse.

¹⁶ Helsetilsynet (2012) *Stikkprøvetilsyn*

3 Utvikling i tilsyn med kommunepliktene

I dette kapittelet vil vi først gi en samlet oversikt over Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene i 2014. Deretter tar vi for oss utvikling i antall tilsyn over tid, på fem utvalgte fagområder. Til slutt presenteres aktivitetskrav og metodisk tilnærming som benyttes på de fem fagområdene.

3.1 Tilsyn med kommunepliktene i 2014

Fylkesmennenes tilsyn er hjemlet i en rekke ulike lover. Under følger en liste over lovhjemlene, ansvarlig departement og antall tilsyn gjennomført av Fylkesmennene i 2014 fordelt på planlagte og hendelsesbaserte tilsyn. Tallene er i hovedsak hentet fra årsrapporteringen til det enkelte Fylkesmannsembetet.

Departement	Sentralt tilsynsmyndighet	Lovhjemmel	Planlagt/ Hendelsesbasert	Antall 2014
ASD	Statens helsetilsyn	Sosialtjenesteloven	Planlagte	88
			Hendelsesbaserte	92
HOD	Statens helsetilsyn	Helse- og omsorgstjenesteloven	Planlagte	227
			Hendelsesbaserte	1335
KD	Utdanningsdirektoratet	Barnehageloven	Planlagte	109
		Opplæringsloven	Planlagte	240
JD		Kommunal beredskapsplikt	Planlagte	94
KLD		Forurensingsloven		0
BLD	Statens helsetilsyn	Barnevernloven	Planlagte	51
BLD		Krisesentertilbud	Planlagte	27
BLD	IMDi	Introduksjonsprogrammet	Planlagte	33

Tabell 1: Oversikt over antall tilsyn gjennomført i 2014 med kommunepliktene av Fylkesmennene. Oversikten tar utgangspunkt i årsrapporteringen til hvert enkelt embete.

Oversikten viser at Fylkesmannsembetene samlet har gjennomført 2296 tilsyn hvor av 887 er planlagte og 1427 er hendelsebaserte. Flesteparten av de hendelsesbaserte tilsynene er gjennomført etter lov om helse- og omsorgstjenester.

Oversikten viser også at det ikke gjennomføres noen tilsyn etter Forurensingsloven. På forurensningsområdet danner den generelle miljøovervåkingen, blant annet presentert på *Miljøstatus i Norge*¹⁷, grunnlag for Fylkesmannen til å vurdere eventuelle tiltak overfor kommunene.

I det følgende ser vi på utvikling i antall tilsyn med opplæringsloven, barnehageloven, barnevernloven, lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenesteloven.

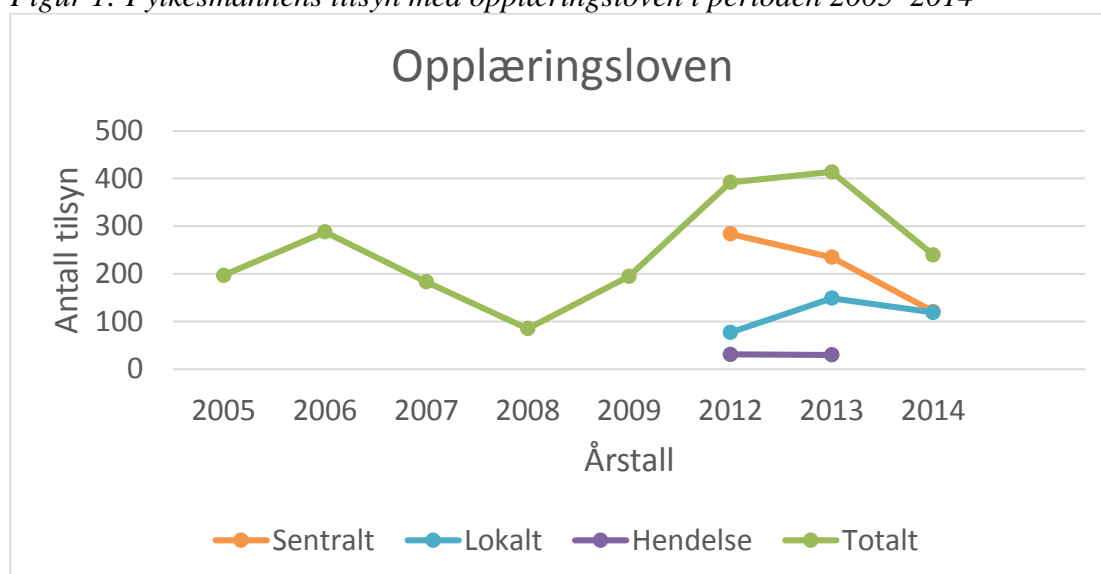
¹⁷ www.miljostatus.no

3.2 Tilsyn med opplæringsloven

Utdanningsdirektoratet ble opprettet i 2004, og har det faglige ansvaret for utviklingen av barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Direktoratet er delegert den overordnende nasjonale, faglige myndigheten for tilsynsarbeid. Det er Fylkesmannen som fører tilsyn med offentlige skoler og skoleeiere (kommunen og fylkeskommunen) og med kommunen som barnehagemyndighet. Direktoratet fører selv tilsyn med private skoler. I tillegg tolker og forvalter direktoratet lovverket for barnehagesektoren og skolesektoren.¹⁸

Under følger en figur med antall tilsyn ført med opplæringsloven, tilsyn med fylkeskommunen er ikke inkludert.

Figur 1: Fylkesmannens tilsyn med opplæringsloven i perioden 2005–2014



I perioden fra 2005 til 2014 er det stor variasjon i antall tilsyn med opplæringsloven. Variasjonene i de tidligste årene kan i noen grad skyldes mangelfull og ulik rapportering fra fylkesmannsembetene til Utdanningsdirektoratet. Dette påpeker også Utdanningsdirektoratet i sine årsrapporter. I 2008 oppgir for eksempel direktoratet at «[...] rapportene fra embetene er av varierende kvalitet. Dette gjør at det er problematisk å få et helhetsbilde av måloppnåelse på tilsynsvirksomheten».

Mellom 2013 og 2014 blir antall tilsyn redusert fra ca 414 til 240. Dette har sammenheng med at gjennomføringen av landsomfattende tilsyn ble endret i 2014. Samlet sett benytter Fylkesmannen samme andel ressurser på tilsynsarbeidet i 2014 som tidligere, men endring i innretting ga færre og mer komplekse tilsyn. Fra 2014 ble det videre innført et poengsystem som tar hensyn til at enkelte tilsyn er mer omfattende enn andre.¹⁹

¹⁸Utdanningsdirektoratet (2015) *Hva er utdanningsdirektoratet?*

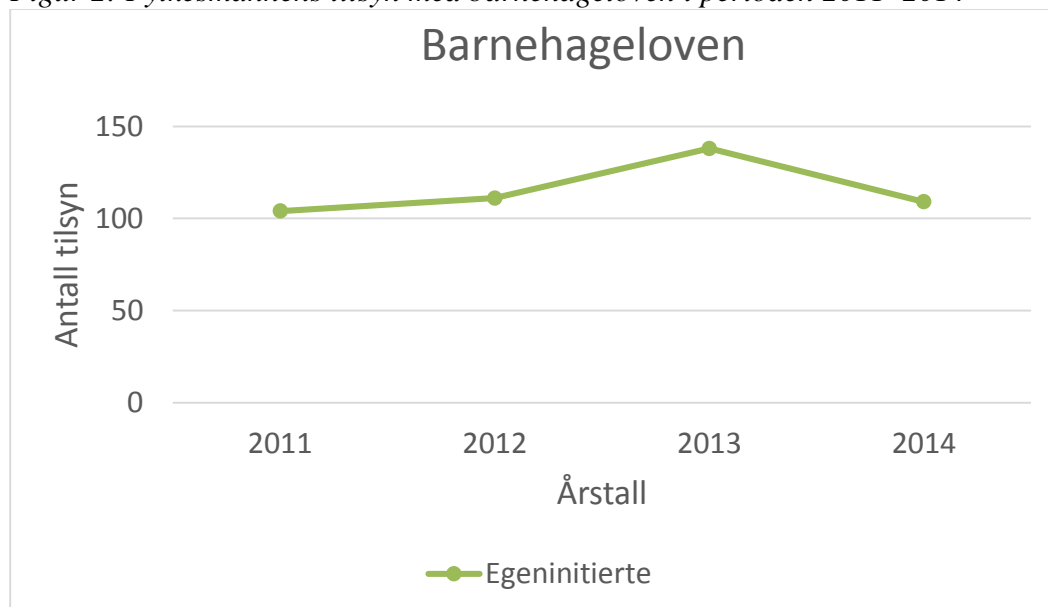
¹⁹ For nærmere forklaring av poengkravene, se kapittel 3.7.

Fra 2012 har vi data for forholdet mellom sentralt- og lokaltinitierte tilsyn. Vi ser at i 2012 var det en overvekt av sentralt initierte tilsyn, mens det i 2014 er 50/50 deling mellom sentalt initerte- og lokalt-initerte tilsyn. Informantene peker på at fordelingen fra 2014 er bedre fordi dette gir Fylkesmannen større handlingsrom i valg av tilsynstema. De hendelsesbaserte tilsynene utgjør en liten del av det totale bildet, under 50 stykker per år.

3.3 Tilsyn med barnehageloven

Fylkesmannen har ført tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet i hele undersøkelsesperioden fra 2004-2014. Tilgjengelige tall favner imidlertid kun egeninitierte tilsyn i perioden 2011-2014. Utdanningsdirektoratet ble delegert ansvaret for tilsyn etter barnehageloven i 2012. Før dette ivaretok KD denne oppgaven.

Figur 2: Fylkesmannens tilsyn med barnehageloven i perioden 2011–2014²⁰



Antallet tilsyn på barnehageområdet har vært relativt stabilt i disse årene. I embetsoppdraget for 2012 var det stilt krav om at hvert embete skulle utføre minimum fem tilsyn hver, det vil si ca. 90 tilsyn tilsammen. Også her ble det fra 2014 innført et poengsystem i embetsoppdragene som vektet de ulike tilsynene etter hvor omfattende de er. Kravene varierer fra 12 til 18 poeng per embete avhengig av hvor mange kommuner det er i fylket.²¹ Vi har ikke funnet data som tilsier at det er sentralt initierte tilsyn med barnehageloven.

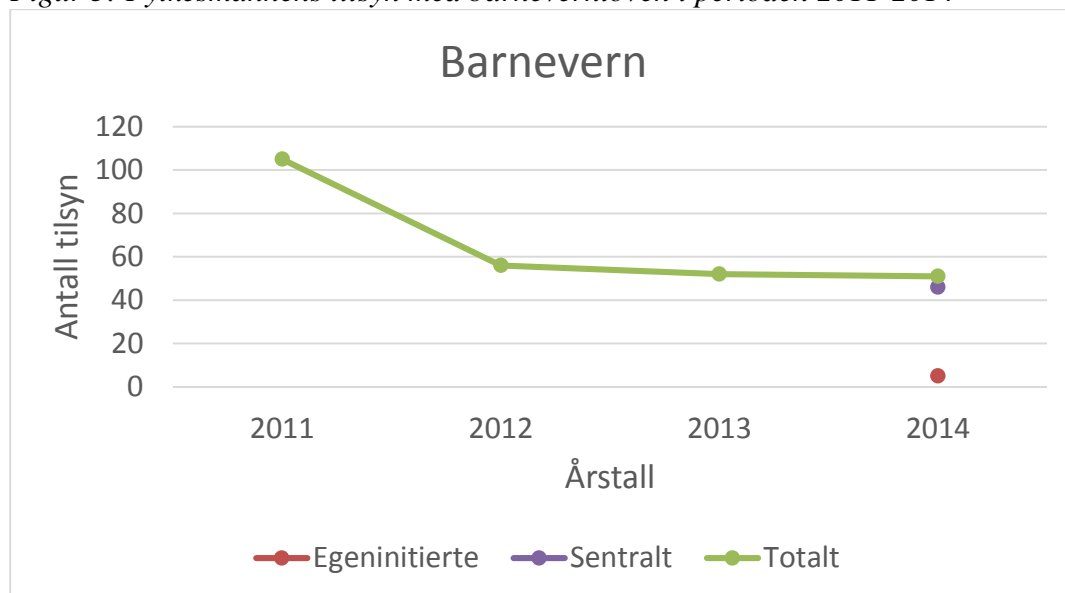
²⁰ Utdanningsdirektoratet (2011) *Oppsummering av årsrapportene fra Fylkesmennene for 2011 på utdannings- og barnehageområdet*

²¹ Poengene går fra 1-4, hvor 4 er mest omfattende tilsynet. Utdanningsdirektoratet (2015) *Notat om aktivitetskrav barnehage – og opplæringsområdet 2015*. Mer om aktivitetskrav i 3.7.

3.4 Tilsyn med barnevernloven

Statens helsetilsyn har ansvar for planlegging, koordinering og oppsummering av tilsyn med barnevernloven. Fylkesmannen utfører tilsynet.

Figur 3: Fylkesmannens tilsyn med barnevernloven i perioden 2011-2014



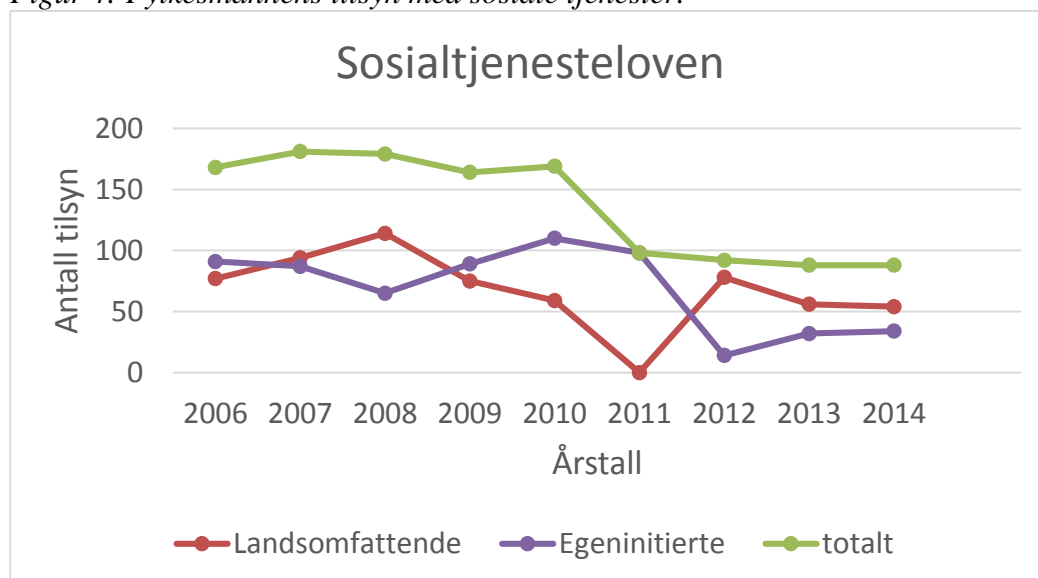
Vi har kun tall for perioden Statens helsetilsyn har hatt det overordnet faglige ansvaret for tilsyn på barnevernsområdet. Før dette ivaretok BLD selv denne oppgaven. Antall tilsyn har gått ned fra 2011 til 2012, og har siden vært stabilt. Det er aktivitetskrav om 57 tilsyn totalt for alle embetene.

For 2014 har vi data om vektingen mellom sentralt- og egeninitierte tilsyn. Det er en overvekt av sentralt initierte tilsyn.

3.5 Tilsyn med lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Statens helsetilsyn har ansvar for planlegging, koordinering og oppsummering av tilsyn med kommunenes plikter innen sosialtjenesteområdet.²² Fylkesmannen utfører tilsynet.

Figur 4: Fylkesmannens tilsyn med sosiale tjenester.



Omfang av tilsyn med kommuneplikter etter sosialtjenestelov (både nåværende og tidligere) er redusert i perioden 2006-2014. Aktivitetskravene er også redusert. Til og med 2011 det stilt krav om at Fylkesmennene skulle gjennomføre 180 tilsyn. I 2012 ble aktivitetskravene redusert til 100 tilsyn som skal gjennomføres som systemrevisjoner.²³

Vektingen mellom egeninitierte og landsomfattende tilsyn har variert i perioden. I 2011 var det ingen landsomfattende tilsyn, dette i påvente av ny forskrift. De siste to årene har imidlertid forholdet mellom egeninitierte og landsomfattende tilsyn vært stabilt.

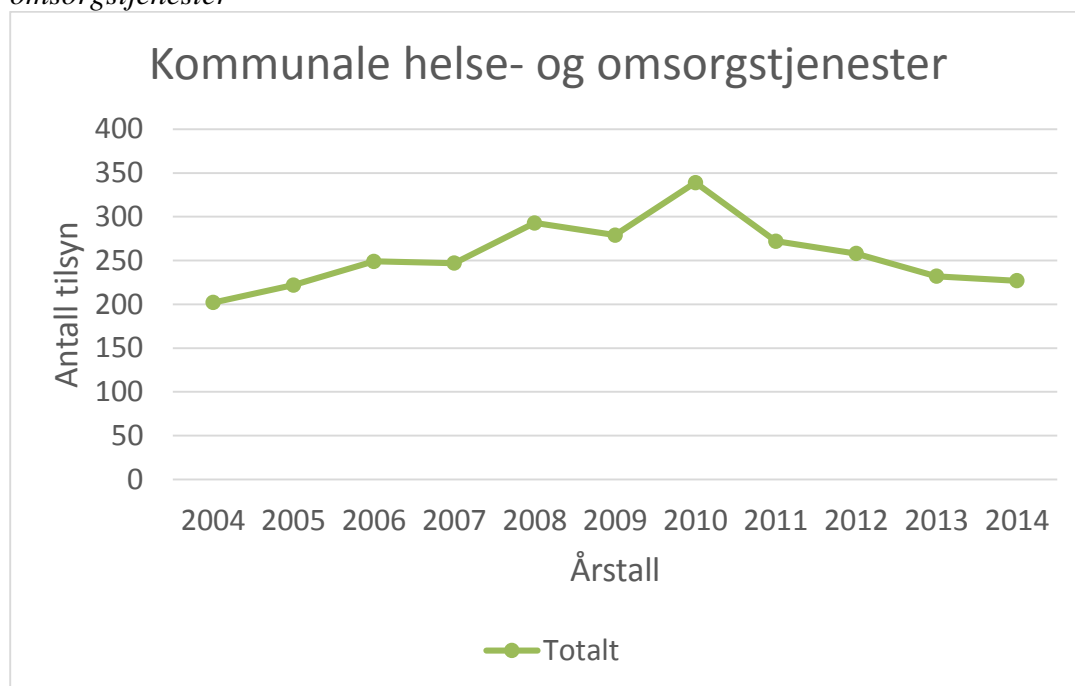
²² Lov om sosiale tjenester (Lov av 13. desember 1991) ble opphevet 1. januar 2012. Enkelte av bestemmelsene ble innlemmet i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Lov av 18. desember 2009), som trådte i kraft 1. januar 2010. Andre bestemmelser ble innlemmet i helse- og omsorgstjenesteloven, som trådte i kraft 1. januar 2012.

²³ Statens Helsetilsyn årsrapport 2012

3.6 Tilsyn med lov om kommunale helse- og omsorgstjenester

Statens helsetilsyn har ansvar for planlegging, koordinering og oppsummering av tilsyn med lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Fylkesmannen utfører tilsynet.

Figur 5: Fylkesmannens systemrevisjon med kommunale helse- og omsorgstjenester²⁴



Tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester har økt i perioden 2004–2014. Fra 202 tilsyn i 2004 til 339 i 2010 og 227 i 2014. Antallet de senere årene synes å stabilisere seg rundt 250 tilsyn. Aktivitetskravet for 2014 var ca 300 tilsyn.

Det er knyttet noe usikkerhet til hvorvidt tallene i fremstillingen over er sammenlignbare. Innføring av ny helse- og omsorgstjenestelov fra 2012 medfører at tallene før og etter 2012 er mindre sammenlignbare. Deler av tjenestene etter gammel sosialtjenestelov ble lagt inn i helse- og omsorgstjenesteloven. Datagrunnlaget indikerer imidlertid at det ikke er en økning i antall tilsyn etter innføringen av ny lov i 2012.

²⁴Omfanget av tilsyn fra 2012 er omregnet til systemrevisjoner, basert på omregningsmetode fra Statens helsetilsyn. Det er for å kunne sammenligne tilsynsaktiviteten fra år til år. Tallene før 2012 er systemrevisjoner i følge årsrapport fra Statens helsetilsyn 2004-2014. Enkelte av tilsynene i framstillingen kan også være ført med spesialisthelsetjenesten.

3.7 Hvilke aktivitetskrav stilles til antall gjennomførte tilsyn?

Omfanget av tilsyn varierer mellom de ulike fagområdene. Generelt endres omfangskravene i liten grad fra år til år. Under BLDs område, tilsyn med kommunens oppfølging av barn i fosterhjem, er det krav om 57 tilsyn totalt i 2014. Det stilles krav til 370 tilsyn med helse- og omsorgstjenestene, hvorav minst 70 skal rettes mot spesialisthelsetjenesten. På området sosiale tjenester i NAV er det stilt krav til at det årlig skal gjennomføres minst 100 tilsyn. Videre stilles det krav til hvor mange tilsyn som skal gjennomføres per embete og rapporteringskrav for gjennomførte tilsyn.²⁵

Før 2014 stilte Utdanningsdirektoratet krav om at Fylkesmennene skulle føre et visst antall tilsyn. Fra 2014 er dette endret til at aktivitetskravene er knyttet til et poengberegningssystem. Det er i embetsoppdraget til Fylkesmannen presisert hvor mange tilsynspoeng hvert enkelt embetene skal oppnå for tilsyn etter barnehageloven og opplæringsloven. Poengkravet kom som et resultat av at embetene ønsket at det skulle være mindre vekt på antall tilsyn og at aktivitetskravene skulle reflektere omfanget og kompleksiteten i tilsynene i større grad. Poengkravet reflekterer at ett tilsyn ikke nødvendigvis tilsvarer et annet tilsyn. Landsomfattende tilsyn er mer omfattende og utgjør dermed flere poeng (4 poeng) enn andre tilsyn. Det er 4 kategorier for poeng, 1-4.

Direktoratet skriver:

«Hovedambisjonen med justeringene for tilsynsaktiviteten for 2014 var å imøtekomme flere fylkesmannsembeter som ønsket å flytte fokus fra telling av antall tilsyn til at aktivitetskravet skal styres av innholdet i de ulike tilsynene som gjøres. Tilsynene som gjennomføres er svært forskjellige i forhold til hvor mye ressurser som kreves til gjennomføring. Ved å operere med aktivitetskrav utelukkende med bakgrunn i antall tilsyn, vil ikke disse ulikhetene synliggjøres.»²⁶

Kravene bestemmes årlig av Utdanningsdirektoratet. Aktivitetskravene er i hovedsak basert på antall kommuner og antall skoler. I noen grad i spiller også geografiske forhold i fylket, tidligere års tilsynsinnsats, tilgjengelige årsverk og klagesaker per embete foregående år inn på fastsettelsen av aktivitetskrav.²⁷ Embetenes tilbakemeldinger og Utdanningsdirektoratets erfaringer med poengberegningen er at den fungerer bedre enn tidligere omfangsfastsetting. Poengberegningen er videreført for rapporteringen i 2016.

²⁵ Det stilles ulike krav til antall tilsyn det enkelte embete skal gjennomføre også på andre fagområder. Innen beredskapssektoren stilles det krav om at Fylkesmannen skal føre tilsyn med alle kommunene i fylket minimum hvert 4 år (tilsyn med kommunenes beredskapsplikt). Når det gjelder Fylkesmannens tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven, stiller ASD v/IMDi krav om gjennomføring av tilsyn med minst to kommuner hver år.

²⁶ Utdanningsdirektoratet (2015) *Notat om aktivitetskrav barnehage – og opplæringsområdet 2015*. Brev fra Udir til Fylkesmennene

²⁷ Utdanningsdirektoratet (2015) *Notat om aktivitetskrav barnehage – og opplæringsområdet 2015*. Brev fra Udir til Fylkesmennene

Poengkravene til tilsyn etter opplæringsloven varierer fra 32 for Fylkesmannen i Finnmark, til 46 for Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Kravene til tilsyn på barnehageområdet varierer fra 12 poeng for Fylkesmannen i Telemark til 18 poeng for Fylkesmannen i Østfold. Landsomfattende tilsyn skal representere halvparten av tilsynspoengene.

Det landsomfattende tilsynet med elevens psykososiale miljø ble gjennomført over tre år. Totalt sett anslår Utdanningsdirektoratet at ca. 50 prosent av landets kommuner og ca. 10 prosent av landets skoler ble omfattet av dette tilsynet i løpet av disse tre årene. Dette illustrerer størrelsesforholdet på tilsyn på grunnskoleområdet. Dersom valg av tilsynsobjekt kun ble styrt av aktivtetskravene ville den enkelte kommune kun få et landsomfattende tilsynsbesøk hvert sjette år.

Fordelingen av egeninitierte vs. landsomfattende tilsyn er ca. 50-50 på opplæringsområdet. Fordeling mellom landsomfattende og lokalt initierte tilsyn etter lov om sosiale tjenester er også om lag 50-50, med en liten overvekt av landsomfattende tilsyn i 2014. På barnevernsområdet er det en klar overvekt av sentralt initierte tilsyn.

3.8 Hvilke metodiske tilnærminger benyttes?

Det er Fylkesmannen som velger metodisk innretting på egeninitierte tilsyn. De sentralt initierte tilsynene har imidlertid ofte føringer på hvilken metodisk tilnærming som skal benyttes.

Statens helsetilsyn legger opp til at Fylkesmennene skal benytte systemrevisjon som tilsynsmetode i de planlagte tilsynene, men også andre metoder prøves ut. I forbindelse med landsomfattende tilsyn med tjenester til eldre i perioden 2009–2010, ble blant annet uanmeldt tilsyn og sjølmeldingstilsyn benyttet.²⁸

Utdanningsdirektoratet legger også opp til bruk av systemrevisjonsmetoden i landsomfattende tilsyn. I tillegg blir de gjennomført som læringsbasert tilsyn, jamfør kapittel 2.3.

Direktorat for sikkerhet og beredskap oppgir at de har utarbeidet en felles veileder for Fylkesmennene. Denne skal de bruke i gjennomføringen av alle tilsyn på sektoren, og er utformet som systemrevisjon.²⁹

Involvering av flere aktører

Statens helsetilsyn peker på at de i den senere tiden har vært opptatt av å involvere brukergrupper i planleggingen av tilsyn. Statens helsetilsyn har derfor igangsatt et prosjekt over fire år med sikte på å involvere brukere i tilsyn med barnevern, sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenester. Prosjektet omfatter alle avdelingene i Statens helsetilsyn, tre Fylkesmenn, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Mental Helse, Voksne for

²⁸ Statens helsetilsyn (2010) *Tilsynsmelding 2010*

²⁹ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2015) *Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt*

barn og Velferdsalliansen. Prosjektet skal samle erfaringer og eksempler på tiltak og modeller for involvering av brukere og pårørende. Statens helsetilsyn håper at tettere kommunikasjon med pasienter, brukere og pårørende vil styrke arbeidet hos tilsynsmyndigheten.³⁰

Frem til 2005 ble det kun i begrenset grad ført statlig tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven eller gjennomført risikobaserte tilsyn ved enkeltskoler.³¹ Når kommunene samtidig hadde svakheter ved egne interne systemer, var det stor risiko for at avvik fra bestemmelsene i opplæringsloven verken ble avdekket lokalt eller sentralt. Omfang og kvalitet på tilsynet ble styrket, og i 2006 gjennomførte Fylkesmannen det første landsomfattende tilsynet på utdanningsområdet. Tilsynet ble gjennomført som systemrevisjon. Denne metoden er beholdt som den vanligste tilsynsmetoden på utdanningsområdet. Utdanningsdirektoratet har de senere årene benyttet seg av læringsbasert tilsyn. Direktoratet peker på at metoden er i tråd med KMDs Meld. St. 14 (2014–15) «Departementet mener at et godt innrettet statlig tilsyn vil kunne medvirke til langsiktig læring og varig kvalitetsforbedring i den kommunale tjenesteproduksjonen».³²

Fylkesmannen i Oslo og Akershus oppgir at de ønsker å rette tilsynet med kommunen som skolemyndighet både mot kommuneadministrasjon og den enkelte skole. Dette gjøres ved å oppfordre skoleeier og rektor til å ta med lærere og ansatte i den aktuelle skolen til å være med i tilsynsarbeidet i forkant, underveis og etter tilsynet. Dette blir gjort for å trekke inn flere aktører som kan bruke resultatene og erfaringene fra tilsyn til å skape bedre tjenester. Dette er også et eksempel på aktiviteter som utvider tilsyn som virkemiddel.

I Statens helsetilsyn finner vi ikke tilsvarende type læringsbasert tilsyn. Dette kan ha en naturlig forklaring i at Statens helsetilsyns oppgaver er begrenset til tilsyn, mens iverksettings- og utviklingsoppgavene i stor grad ivaretas av Helsedirektoratet. Utdanningsdirektoratet ivaretar både tilsyns- og utviklingsoppgaver. Fylkesmennene gjennomfører imidlertid både utvikling- og tilsynsoppgaver på alle fagområdene.

Vi har funnet en rekke eksempler på at opplæring/veiledning og samlinger blir avholdt i forkant og etterkant av tilsyn, også på helseområdet. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane peker på at de har gjennomført og evaluert noe de kaller læringstilsyn ved seks tilsyn i 32 kommuner i perioden 2012–2014. Embetet peker på at denne arbeidsformen har ført til bedre tjenester i fylket.³³ Fylkesmannen i Rogaland har også utviklet noe de kaller «clustertilsyn». Dette er tilsyn hvor man involverer rundt syv kommuner av gangen. Alle kommunene møtes til felles oppstartmøte, før en kommune gjennomgår systemrevisjon og de resterende kommunene fører internkontroll på samme tema. Deretter

³⁰ Statens helsetilsyn (2014) *Tilsynsmelding 2014*

³¹ St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen*. KD

³² Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. KMD

³³ Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (2014) *Evaluering av læringsstilsyn*

avsluttes tilsynet med at Fylkesmannen har et oppfølging møte for alle kommunene hvor målet er å utveksle erfaringer og diskutere hva som er beste praksis på området.

4 Statlige styringssignaler på tilsynsområdet

I dette kapittelet vil vi belyse hvilke styringssignaler om tilsyn som gis i tildelingsbrev og embetsoppdrag. Hva styres det på og hvor detaljert styres det?

4.1 Styringssignaler i tildelingsbrev og embetsoppdrag

En gjennomgang av alle tildelingsbrev fra KD til Utdanningsdirektoratet og embetsoppdragene til Fylkesmannen i perioden 2004–2015 viser at tilsyn er en sentral oppgave for Fylkesmannen, og et tema som er viet stor plass i oppdragene. I tildelingsbrevene til Utdanningsdirektoratet kan vi se at omtalen av tilsyn har endret seg. Fra opprettelsen i 2004, hvor direktoratet ble bedt om å «[...] samle informasjon fra regionene om resultatene av tilsynsvirksomheten og vurdere erfaringer som er gjort av tilsynsmyndighetene på regionalt nivå», til 2014 hvor tildelingsbrevet inneholder mer generelle formuleringer som «Tilsynet skal holde høy kvalitet» eller fra 2012 «gjennomfør[e] tilsyn med regelverket i barnehageloven».

Det er ingen føringer om volumkrav på tilsyn i KDs tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet. Gjennom hele tiårs-perioden er det presisert i tildelingsbrev at metoder og utvikling av tilsyn skal være en viktig oppgave for direktoratet. I tildelingsbrevet fra 2004 heter det for eksempel at direktoratet skal «[...] utvikle og systematisere innholdet i og metodikken for tilsyn [...]» og i 2008 «Styrke, videreutvikle og systematisere innholdet i og metodikken for tilsyn og ellers følge opp Fylkesmennene på tilsynsområdet, ut fra avdekket behov og føringer fra departementet». I 2014 står det blant annet at «[...] det er særlig viktig å videreutvikle kvaliteten på Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet».

Gjennomgangen av tildelingsbrev fra HOD til Statens helsetilsyn i perioden 2004–2014 viser at også HOD er opptatt av tilsynsvirksomheten. HOD formidler krav om antall tilsyn på de ulike fagområdene og tema for landsomfattende tilsyn. Dette formaliserer de krav og forventinger Statens helsetilsyn selv fastsetter på tilsynsområdet. BLD og ASD kommuniserer sine eventuelle krav om tema og aktiviteter for Fylkesmannens tilsyn på tilsvarende måte som HOD.

Både Utdanningsdirektoratet og Statens helsetilsyn legger føringer på Fylkesmennenes prioritering av tilsyn. Utdanningsdirektoratet gir uttrykk for at sentralt initierte og hendelsesbaserte tilsyn skal prioriteres foran lokalt initierte tilsyn. Embetsoppdraget fastslår videre at metodehåndboken skal følges i alle tilsyn ført med opplæringsloven og barnehageloven. Statens helsetilsyn ber embetene prioritere hendelsesbaserte tilsyn hvor det er viktig å gripe inn raskt, før klagesaker og landsomfattende og andre planlagte tilsyn.³⁴ Embetene blir også bedt om å utarbeide tilsynsplaner for alle planlagte tilsyn etter mal utarbeidet av Statens helsetilsyn.

³⁴ Statens helsetilsyn (2015) *Embetsoppdrag til Fylkesmennene fra Statens helsetilsyn*

4.2 Valg av tilsynsobjekt

Fylkesmannen står som hovedregel fritt til å velge hvilke kommuner det skal føres tilsyn med, både når det gjelder de landsomfattende tilsynene og embetets egeninitierte tilsyn.³⁵ Embetene velger tilsynsobjekt ut fra en risiko- og sårbarhetsanalyse. Analysen skal bygge på Fylkesmannens kunnskap og vurdering av sårbarhet og risiko, herunder klager, fare for brudd på lovgivningen og/eller opplysninger om svikt overfor utsatte eller sårbare grupper.³⁶ I tillegg vurderer Fylkesmannen belastningen på kommunen, samordner de andre statlige tilsynene og tidsrommet tilsynet skal foregå innenfor. Fylkesmannens nærhet til og kunnskap om den enkelte kommune vektlegges i valg av tilsynsobjekt.

Enkelte informanter opplyser at det tidligere var knyttet noen utfordringer til de første tilsynene som ble iverksatt etter opprettelsen av Utdanningsdirektoratet. Embetene ble bedt om å føre tilsyn med skoler av en bestemt størrelse. Enkelte fylker hadde kun én skole av denne kategorien. Videre opplevde embetene at andre elementer enn skolestørrelse burde legges vekt på ved valg av tilsynsobjekt. Tilbakemeldinger fra embetene om at slike føringer var lite hensiktsmessige, synes å ha ført frem da slike krav ikke finnes i dag.

³⁵ På beredskapsområdet kan det sies å være en begrensning i valg av tilsynsobjekt, da det stilles krav om at det skal føres tilsyn med alle kommuner i løpet av en fireårsperiode.

³⁶Statens helsetilsyn (2015) *Embetsoppdrag til Fylkesmennene fra Statens helsetilsyn 2015*

5 Nærmere om landsomfattende tilsyn

5.1 Fordeler og ulemper ved landsomfattende tilsyn

Landsomfattende tilsyn er, som pekt på i kapittel 2, en betegnelse som Utdanningsdirektoratet og Statens helsetilsyn bruker på tilsyn som gjennomføres på samme tema og av alle Fylkesmennene i en gitt tidsperiode. Tilsynet kan gå over flere år og kan ha varierende omfang når det gjelder hvor mange kommuner tilsynet omfatter og hvilken innretting tilsynet skal ha.

Statens helsetilsyn og Utdanningsdirektoratet utarbeider et sett med felles tilsynskriterier og eventuelt tilhørende metodebok, som alle Fylkesmennene følger når de gjennomfører tilsyn på det aktuelle fagområdet. Valg av tilsynsobjekt, det vil si hvilke kommuner som er gjenstand for tilsyn, er opp til den enkelte Fylkesmann basert på ROS analyser.

Utarbeidelsen av felles kriterier medfører at kommuner i hele landet møter et tilsyn med lik innretning. I intervjuer blir det videre pekt på at sentralt utviklede tilsynskriterier bidrar til å løfte kvaliteten på tilsynene. Noen viste også til at ved landsomfattende tilsyn får man jobbet med tolkninger av loven i både Statens helsetilsyn og embetene. Slik utvikles en felles forståelse av lovene i gjennomføring av landsomfattende tilsyn. Dette bidrar til bedre regelverksforståelse og skaper en mer enhetlig oppfatning av hva som er god praksis innenfor tjenestene.

Informanter i departementene og direktoratene legger vekt på at landsomfattende tilsyn gir informasjon om tilstanden på utvalgte fagområder i kommune-Norge. Dette gir sentrale myndigheter en god indikator på hvor tiltak er nødvendig og hvordan man eventuelt bør vurdere å videreutvikle regelverket. Sammenstilling av data fra landsomfattende tilsyn kan dermed gi en god indikasjon på status innen fagområdet og landet sett under ett. Statens helsetilsyn og Utdanningsdirektoratet peker imidlertid på at rapportene fra landsomfattende tilsyn ikke nødvendigvis gir et representativt bildet av nivået på fagområdet. Tilsynsobjektene er valgt ut på bakgrunn av ROS-analyser, det vil si der Fylkesmennene mener det er størst risiko for avvik.

Noe av kritikken mot landsomfattende tilsyn er at tema noen ganger oppleves som mindre aktuelt. En av årsakene til dette er at tema blir valgt lang tid i forveien. Dette er en utfordring som har fått økt oppmerksomhet de siste årene. Det er iverksatt tiltak for å gjøre landsomfattende tilsyn mer aktuelle, for eksempel ved å involvere Fylkesmannen, KS og brukerorganisasjoner i utarbeidelsen av tema, og ved å sikre at landsomfattende tilsyn gjelder sentrale deler av lovverket/tjenesten.

En annen kritikk mot landsomfattende tilsyn er at de ikke i tilstrekkelig grad legger til rette for å utnytte den lokalkunnskapen Fylkesmennene har. For å utnytte Fylkesmannens kunnskap, men samtidig ha landsomfattende tilsyn, er det viktig at balansen mellom egeninitierte og sentralt initierte tilsyn er god.

Gjennom intervjuene har det fremkommet ulike synspunkter på nytten av tilsyn og forholdet mellom egeniniterte og nasjonale bestemte tilsyn. Enkelte informanter i Fylkesmannsembetene pekte på at embetet ved landsomfattende tilsyn får mye «gratis» ved at veiledere og tilsynskriterier er gitt nasjonalt. Andre informanter mener at det ikke er så krevende å utarbeide egeniniterte tilsyn, og at disse er mer treffsikre i valg av tema. Enkelte mener at vektingen mellom de to typene tilsyn er hensiktsmessig, mens andre ønsker større frihet til å velge tilsynsystema selv. Det er imidlertid enighet om at hvis temaene for de landsomfattende tilsynene er treffsikre og omfatter forhold som er vesentlig for kommunen/tjenesten, er de til nytte for både embetene og kommunene.

5.2 Hvordan blir tema for landsomfattende tilsyn fastsatt?

På KDs område blir tema for landsomfattende tilsyn med opplæringsloven foreslått av Utdanningsdirektoratet og bestemt av departementet. I arbeidet med forslag til temaer etablerer direktoratet en referansegruppe som kommer med innspill til både temaer og innretning på tilsynet. Referansegruppene består av representanter fra KS, Fylkesmennene og ulike brukerorganisasjoner.³⁷ Departementet får også anledning til å komme med innspill til tema.

Tema for tilsyn for 2010–2013 var elevens psykososiale miljø. Tema for 2014–2017 er elevens læringsutbytte som omhandler skolens kjerneoppgaver. Temaet er inndelt i tre deltemaer som er henholdsvis: skolens arbeid med elevens læringsutbytte av opplæringen, forvaltningskompetanse og skolebasert vurdering.³⁸ Fylkesmannen kan velge å kombinere alle temaene i ett tilsyn eller velge ut enkelte av temaene i det enkelte tilsynet.

Utdanningsdirektoratet og fylkesmannsembetene gjennomførte et pilotprosjekt på elektronisk egenvurderingsverktøy (RefLex) i 2014. Verktøyet skal bidra til å gjøre kommuner og skoler kjent med tilsynsystemaene i landsomfattende tilsyn. I tillegg vurderer kommunene sin egen regelverksetterlevelse ved bruk av verktøyet. Direktoratet peker på at dette er godt mottatt av skolene.³⁹

Statens helsetilsyn ved direktøren fastsetter tema for landsomfattende tilsyn på alle områdene de har ansvaret for.⁴⁰ Tema velges i samråd med Fylkesmennene, basert på embetenes vurdering av risiko for svikt. I forkant av beslutning om landsomfattende tilsyn involveres en rekke ulike aktører. Gjennom brev og møter inviteres KS, departementer, direktorater, pasientombud, brukerorganisasjoner, forskere og Fylkesmenn til å gi innspill, både om tema for, innretning på og utforming av tilsynet. Statens helsetilsyn er oppmerksom

³⁷ Som for eksempel Elevorganisasjonen, Utdanningsforbundet og Funksjonshemmedes landsforbund.

³⁸ Skolebasert vurdering omhandler skolens arbeid med å evaluere seg selv.

³⁹ Utdanningsdirektoratet (2014) *Et trygt og likeverdig tilbud av høy kvalitet. Fylkesmennenes tilsyn med opplærings- og barnehageområdet i 2014*

⁴⁰ Statens helsetilsyn (2015) *Landsomfattende tilsyn*

på at valg av tema kan påvirke lokale prioriteringer, og er derfor opptatt av at tilsynstema oppleves som vesentlig av de ulike aktørene.

Tema for det kommunerettede tilsynet i 2014 var folkehelsearbeid, kommunens arbeid med barn i fosterhjem og kvalifiseringsprogrammet. I 2015 er det følgende tilsynstemaer: kommunens arbeid med meldinger til barneverntjenesten, samhandling om utskriving av pasienter fra spesialisthelsetjenesten til kommunene og kommunens plikt til å tilby og yte sosiale tjenester til personer mellom 17 og 23 år.

6 Er tilsyn nyttig?

Holdningen til tilsynet på grunnskoleområdet synes å ha endret seg de senere årene. Mens informantene fra kommunene uttrykte frustrasjon over tilsynet på grunnskoleområdet i Difi-rapport 2010:4, viser nyere undersøkelser tilfredshet blant både kommuner og skoleledere, særlig til veiledningsarbeidet som gjennomføres i forbindelse med de landsomfattende tilsynene.⁴¹ I Difi-rapport 2015:19 fremkommer det at endringene som er gjort i tilsynsarbeidet, hvor veiledningen har fått en større plass, også synes å ha effekt på antall avvik. Utdanningsdirektoratet påpeker videre at de avvikene som avdekkes, lukkes raskere nå enn tidligere. Kommunenes kompetanse på området det føres tilsyn på synes å øke. Informantene på alle nivåer i våre intervjuer gir tilbakemelding om at dagens tilsynsmetodikk er bedre egnet enn tidligere til å nå målsettingen om gode kommunale tjenester.

I spørreundersøkelsen vi sendte ut til ordførere og rådmenn i Sogn og Fjordane spurte vi om «i hvilken grad opplever du at det siste tilsynet var nyttig for kommunen?». Her skiller det ikke mellom hvilket fagområder det er ført tilsyn med eller om tilsynet var landsomfattende, egeninitierte eller hendelsesbaserte. 84% av respondentene svarte at de opplever tilsynet som nyttig «i stor grad» eller «til en viss grad».

Figur 6: Synspunkter på nytten av tilsyn (tall i prosent, rådmenn og ordførere)



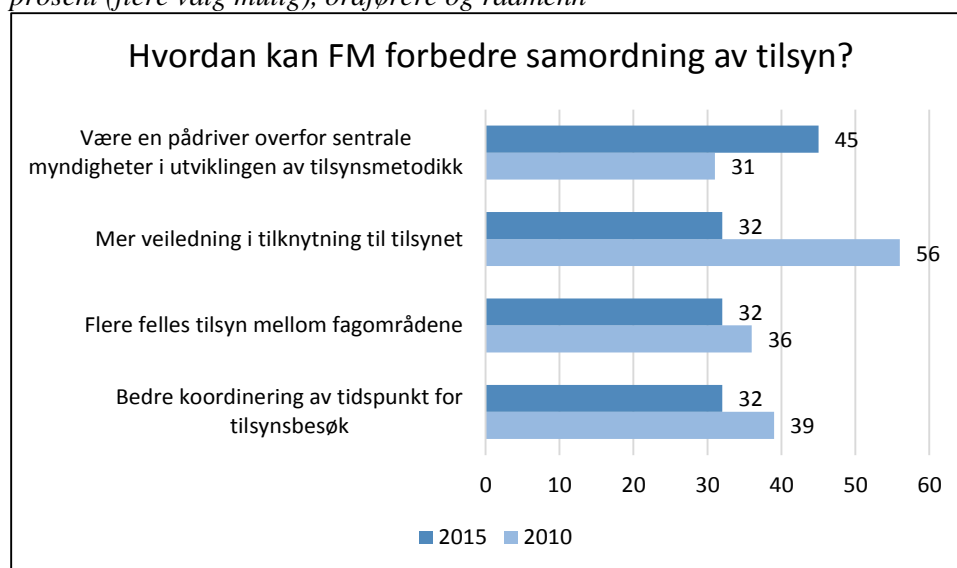
Vi ba respondentene om å kommentere hvorfor de opplevde tilsynet som nyttig. Det pekes blant annet på at tilsyn gir innspill til hvordan kommunene kan bli bedre. Det fremkommer også at det er god dialog med Fylkesmannen om oppfølging og lukking av avvik og at tilsynet var preget av veiledning. Flere trekker også frem at det var nyttig å få konkrete tilbakemeldinger om hva de kunne forbedre. Det oppleves også som positivt at Fylkesmannen viser forståelse for kommunens situasjon og ressursbruk. Den nye formen for lærende tilsyn får også positiv omtale her.

⁴¹ NIFU (2015) *Spørsmål til Skole-Norge våren 2015*. Rapport 19/2015

Det vises til at det er nyttig og viktig å bli «kikkert i kortene», men enkelte kommenterer likevel at det ikke alltid er tydelig nok hva som er forventet fra kommunen.

Kommunene har i ulike sammenhenger etterlyst bedre samordning av statlige tilsyn. I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmål om hvordan Fylkesmannen eventuelt kan forbedre samordningen av statlig tilsyn. Som figuren under viser trekker respondentene frem at embetene kan være «en pådriver overfor sentrale myndigheter i utviklingen av tilsynsmetodikk» som det viktigste forbedringspunktet

Figur 7: Synspunkter på hvordan Fylkesmannen kan forbedre samordning (tall i prosent (flere valg mulig), ordførere og rådmenn



7 Oppsummerende konklusjoner – hva kjennetegner utviklingen av tilsyn?

Ingen vesentlig endring i omfang av tilsyn

I denne kartleggingen av Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene har vi vist at det ikke synes å være noen vesentlig endring i omfanget av tilsyn i de tidsperiodene vi har undersøkt. Der det har skjedd en reduksjon i antall tilsyn, med opplæringsloven mellom 2013-2014, er dette knyttet til at tilsynene har blitt mer komplekse. Dette reflekterer ikke en reduksjon i ressursbruk i embetene. Vi har avdekket at volumkravene til antall tilsyn har ligget fast over flere år, og der det har skjedd en endring har dette vært en reduksjon.

Mer læringsbasert tilsyn

Et av de viktigste utviklingstrekkene er endring i metode og innretning av tilsyn. Statens helsetilsyn og Utdanningsdirektoratet har ikke beveget seg i samme retning, men dette kan kanskje være et resultat av deres ulike rolle som forvaltningsorganer. Der Statens helsetilsyns oppdrag er ren tilsynsvirksomhet, er Utdanningsdirektoratets både iverksetter av nasjonal politikk, utvikler av faglige råd og tilsynsmyndighet.

Vi ser imidlertid at fylkesmannsembetene, som utøver tilsyn på begge fagområdene, utvikler metoder for såkalt «læringsbasert» tilsyn på alle fagområder. Meld. St. 14 (2014–2015) peker på at veiledning og tilsyn skal være adskilt. Difis oppfatning er at embetene er bevisste dette, men at det stadig utvikles metoder for å formidle regelverk i praksis i forkant og etterkant av tilsynet.

Tilsyn er nyttig for kommunen

Rådmenn og ordførere har en positiv holdning til tilsyn. De gir uttrykk for at det er viktig at staten kikker kommunene i kortene og at tilsyn kan gi nyttige tilbakemeldinger på kommunens virksomhet. Tilsyn gir nyttige innspill til hvordan kommunene kan yte bedre tjenester. Det vises også til at dialogen med Fylkesmannen om lukking av avvik er god.

Vårt inntrykk er også at fylkesmannsembetene er opptatt av å samordne tilsyn og tar hensyn til den eventuelle belastningen den enkelte kommune får. Dette betyr likevel ikke at tilsynsmyndighetene unnlater å gjennomføre tilsyn der det er behov. Gjennom intervjuer, både i dette og tidligere prosjekter, samt spørreundersøkelsen til kommunene i Sogn og Fjordane, fremkommer det noe kritikk fra kommunenes side om at ikke alle tilsyn «treffer» godt. I enkelte tilfeller oppleves ikke temaene for tilsynet som de mest aktuelle.

Både Statens helsetilsyn og Utdanningsdirektoratet har de siste fem årene endret sin tilnærming til hvordan tilsyn gjennomføres. Statens helsetilsyn har vektlagt behovet for enighet mellom tilsynsmyndigheten og kommunen om en felles forståelse av fakta i tilsynssaker. Statens helsetilsyn peker på at dette gir bedre virkning av tilsyn. Utdanningsdirektoratet oppgir at det legges mer vekt på utbytte av tilsyn og bruk av tilsyn som virkemiddel for bedre tjenester. Dette

er blant annet gjort ved at landsomfattende tilsyn gjennomføres som læringsbaserte tilsyn.

I oppsummeringen av årsrapportene fra Fylkesmennene i 2014 peker Utdanningsdirektoratet på at fylkesmannsembetene rapporterer om god tilslutning og positivitet fra kommunene når det gjelder det nye landsomfattende tilsynet. Direktoratet mener landsomfattende tilsyn har hatt god effekt på læring i kommunene og kan dokumentere at dette gir seg til uttrykk i færre avvik i de endelige tilsynsrapportene.⁴²

Tema for landsomfattende tilsyn treffer ikke alltid like godt

Informantene fra Fylkesmannsembetene har pekt på ulike erfaringer når det gjelder nytten av landsomfattende tilsyn. Spesielt på utdanningsområdet var embetene positive til det nye landsomfattende tilsynet for 2014–2017. De var imidlertid ikke like positive til det forrige. På Statens helsetilsyn sitt område pekte informantene på en økt profesjonalisering av tilsynarbeidet.

Enkelte av embetene peker imidlertid på at vektingen mellom landsomfattende tilsyn og egeninitierte tilsyn ikke er hensiktsmessig fordi tema for landsomfattende tilsyn ikke alltid er treffsikkert. Dette kan skyldes at tema for landsomfattende tilsyn bestemmes lang tid i forveien og at det dermed ikke er like treffsikkert og relevant for Fylkesmannens tilsyn med kommunene.

Statens tilnærming til tilsyn med kommunene er mer enhetlig

Statens helsetilsyn peker på at de i løpet av de siste 15 årene har blitt mer opptatt av å se sammenhenger og helhet i tilsynet. Dette har utviklet seg på flere måter. For det første har Statens helsetilsyn fått tilsynsansvar for flere fagområder, med felles brukergrupper. Dette letter muligheten for å se de ulike tjenesteområdene i sammenheng. For det andre er tilsynsetatene mer opptatt av samhandling seg imellom. For det tredje har samhandlingsreformen i helsesektoren gitt tilsynsmyndighetene en mulighet til å føre tilsyn med flere forvaltningsnivåer og «sømløse» løsninger som brukerne krever i dagens helsevesen.

Statens helsetilsyn oppgir også at de legger sterkere vekt på virkninger av tilsyn, og mindre vekt på volum og behandlingstider. De er opptatt av systemer som skaper avvik, snarere enn å fokusere på individuelle feil. De er opptatt av riktig prioritering av tilsynsoppgavene. Saker av stor betydning for pasienter og for kvalitet- og pasientsikkerhet må prioriteres før saksbehandlingstider. Risiko og vesentlighet skal uansett være avgjørende for valg av temaer.

Fylkesmennene oppgir at opprettelsen av Utdanningsdirektoratet og særlig arbeidet med tilsyn de siste fem årene har ført til en profesjonalisering av tilsynet på sektoren. De peker på at profesjonalisering av tilsynet i embetene har ført til at alle kommunene møter tilsyn med lik innretning.

⁴² Utdanningsdirektoratet (2014) *Et trygt og likeverdig tilbud av høy kvalitet. Fylkesmennenes tilsyn med opplærings- og barnehageområdet i 2014*

Økt medvirkning av KS, brukerorganisasjoner og interessegrupper

Både Utdanningsdirektoratet og Statens helsetilsyn involverer i større grad enn tidligere eksterne aktører som KS, brukerorganisasjoner, fagorganisasjoner og pasientombud når tema og innretning av landsomfattende tilsyn skal velges. Dette gjøres for at tilsynene skal bli mest mulig treffsikre og relevante. Denne utviklingen oppleves som positiv av informanter både i stat og kommune.

8 Vedlegg

8.1 Referansegruppens medlemmer

Kommunal- og regionaldepartementet, Monica Sølve Steffensen
 Helse- og omsorgsdepartementet, Petter Øgar
 Kunnskapsdepartementet, Dag Thomas Gisholt
 Miljødirektoratet, Ellen Hambro
 Statens helsetilsyn, Anders Haugland
 Fylkesmannen i Hordaland, Lars Sponheim, stedfortreder: Edvard Høgestøl
 Universitetet i Oslo, Signy Vabo
 KS, Frode Lindtvedt
 Direktoratet for forvaltning og IKT, Annemor Kalleberg

8.2 Liste over informanter

Virksomhet	Representant
Kunnskapsdepartementet	Johan Raaum, ekspedisjonssjef
	Ann Helen Elgsæther, avdelingsdirektør
	Erik Saglie, avdelingsdirektør
Helse- og omsorgsdepartementet	Petter Øgar, ekspedisjonssjef
	Bjørn-Inge Larsen, departementsråd
	Anne-Cathrine Haug Jørgensen, avdelingsdirektør
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Kjetil Moen, ekspedisjonssjef
	Christian Henningsen, seniorrådgiver
	Linda Midttømme, rådgiver
	Solveig Valseth, seniorrådgiver
Klima- og miljødepartementet	Ingunn Iversen, fagdirektør
	Lene Lyngby, ekspedisjonssjef
	Ida Margrethe Juell, avdelingsdirektør
Justis- og beredskapsdepartementet	Øistein Knudsen jr., ekspedisjonssjef
	Wenche Andberg, seniorrådgiver
Arbeids- og sosialdepartementet	Ulf Pedersen, ekspedisjonssjef
	Heidi Rusten Lohrmann, avdelingsdirektør
Utdanningsdirektoratet	Annemarie Bechmann Hansen, divisjonsdirektør
	Bente Barton Dahlberg, avdelingsdirektør
Statens helsetilsyn	Jo Kittelsen, assisterende direktør
	Ragnar Hermstad, avdelingsdirektør
	Anders Haugland, juridisk direktør
Helsedirektoratet	Svein Lie, divisjonsdirektør
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	Mari Trommald, direktør
Miljødirektoratet	Ellen Hambro, direktør
	Bjørn Bjørnstad, avdelingsdirektør
	Trond Simensen, seksjonsleder
KS	Frode Lindtvedt, fagleder
	Jorunn Sandsmark, spesialrådgiver

	Henning Berby, fagleder
	Kjell Torgeir Skjetne, direktør
	Mette Gundersen, Nestleder KS
Ullensaker kommune	Tor Arne Gangsø, Rådmann
Arendal kommune	Harald Danielsen, Rådmann
Steinkjer kommune	Bjørn Arild Gram, Ordfører
Fylkesmannen i Hordaland	Lars Sponheim, fylkesmann
	Rune Fjeld, ass. fylkesmann
	Helga Arianson, fylkeslege
	Anne Hjermann, utdanningsdirektør
	Kjell Kvingedal, miljøvernsjef
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Valgerd Svarstad, fylkesmann
	Rannveig Bjerkmo, ass. fylkesmann
	Petter Schou, fylkeslege
	Grethe Hovde Parr, utdanningsdirektør
	Johan Løberg Tofte, beredskaps direktør
Fylkesmannen i Nordland	Ola Bjerkaas, ass. fylkesmann
	Guri Adelsten Iversen, utdanningsdirektør
	Jan Petter Lea, fylkeslege
	Roar Høgsæt, miljøverndirektør

8.3 Intervjuguide

Intervjuene ble foretatt som et ledd i rapporten Difi 2015 «Statlig styring av kommunene- En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015». Under følger et eksempel på en intervjuguide som ble brukt til Fylkesmennene. Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer og ikke alle informantene ble stilt de samme spørsmålene.

- Hvilke aktører (direktorat, Fylkesmann, kommune, brukerinteresser) er involvert når tema for landsomfattende tilsyn fastsettes?
- Er tema for nasjonale/landsdekkende tilsyn hensiktsmessige/gode (gitt Fylkesmannens vurdering av hvor det er behov for å føre tilsyn ut fra ROS-analyse)?
- Ved landsomfattende tilsyn: hvilket rom for skjønn er det i tolkningen av lovanvendelser hos Fylkesmannen?
- Landsomfattende tilsyn vs. egen-initierte tilsyn: hva gjøres mest? Hensiktsmessig fordeling? Hvilken endring har det vært over tid?
- Hvilke styringssignaler gir departementet om metodikk for og omfang av gjennomføring av tilsyn?
- Involverer Fylkesmannen kommuner i fylket når man planlegger egen-initierte tilsyn? Drøftes tema og behov med kommuner?

- Er det Fylkesmannen som fritt velger hvilke kommuner og evt institusjoner (skoler/sykehjem) det skal føres tilsyn med, eller er det satt opp kriterier fra overordnet myndighet?
- Hva legges til grunn i Fylkesmannens risikovurderinger/ROS-analyser?
 - Er det f.eks. kommuneøkonomi, kommunestørrelse, resultater fra kommunenes egenkontroll eller annet?
- Hvilket handlingsrom har FM mht. valg av tilsynsmetode?
 - Variasjoner mellom fagområder?
 - Hendelsesbasert tilsyn vs. planlagt tilsyn
- Hvilke metoder benyttes mest? Er det forskjeller mellom fagområder?
- Hvilke metode har etter Fylkesmannens syn best effekt?
- Hva brukes styringsinformasjon (årsrapporter m.v) på tilsynsområdet til?
- Er det noen form for dialog mellom departementene på tilsynsområdet for å utveksle erfaringer?
- Hvordan har tilsyn utviklet seg som virkemiddel de siste 10 årene?
- Hvordan brukes resultatet av tilsynene? Videre dialog, styring, endring av regelverk?
 - Bidrar tilsyn til å bedre kommunale tjenester?
- Er tilsyn et godt/egnet styringsvirkemiddel for å nå målene innen de ulike fagområdene? Andre virkemidler som også ville fungere?

8.4 Litteraturliste

Difi (2015) *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015*. Difi-rapport 2015:19

Difi (2010) *Statlig styring av kommunene, om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*. Difi-rapport 2010:4.

Difi (2013) *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene*. Difi-rapport 2013:14

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (2015) *Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt*

Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen —nye oppgaver til større kommuner*. KMD

Meld. St. 12 (2011- 2012). Stat og kommune – styring og samspel.

NIFU (2015) *Spørsmål til Skole-Norge våren 2015*. Rapport 19/2015

NOU (2004:17) *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Kommunal og regionaldepartementet

St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen*. KD

Statens helsetilsyn (2005) *Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon*.

Statens helsetilsyn (2010) *Sjømeldingstilsyn*

Statens helsetilsyn (2010) *Tilsynsmelding 2010*

Statens helsetilsyn (2012) *Områdeovervåkning*

Statens helsetilsyn (2012) *Stikkprøvetilsyn*

Statens helsetilsyn (2012) *Systemrevisjoner – om systemrevisjon som tilsynsmetode*

Statens helsetilsyn (2014) *Tilsynsmelding 2014*

Statens helsetilsyn (2015) *Embetsoppdrag til Fylkesmennene fra Statens helsetilsyn*

Statens helsetilsyn (2015) *Embetsoppdrag til Fylkesmennene fra Statens helsetilsyn 2015*

Statens helsetilsyn (2015) *Landsomfattende tilsyn*

Utdanningsdirektoratet (2014) *Et trygt og likeverdig tilbud av høy kvalitet. Fylkesmennenes tilsyn med opplærings- og barnehageområdet i 2014*

Utdanningsdirektoratet (2015) *Hva er utdanningsdirektoratet?*

Utdanningsdirektoratet (2015) *Notat om aktivitetskrav barnehage – og opplæringsområdet 2015*

Utdanningsdirektoratet (2015) *Notat om aktivitetskrav barnehage – og opplæringsområdet 2015*. Brev fra Udir til Fylkesmennene

Utdanningsdirektoratet (2015) *Notat om aktivitetskrav barnehage – og opplæringsområdet 2015*. Brev fra Udir til Fylkesmennene

Utdanningsdirektoratet (2011) *Oppsummering av årsrapportene fra Fylkesmennene for 2011 på utdannings- og barnehageområdet*

Utdanningsdirektoratet, *Metode for tilsyn – en håndbok i metode for tilsyn etter barnehageloven og opplæringsloven*

8.5 Liste over dokumenter

Statens helsetilsyn 2004-2015 Embetsoppdrag til Fylkesmannen
Helse og omsorgsdepartementet 2004-2015 Tildelingsbrev til Statens helsetilsyn

Kunnskapsdepartementet 2004-2015 Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet

Kunnskapsdepartementet 2004-2015 Embetsoppdrag til Fylkesmannen

Utdanningsdirektoratet 2004-2015 Oppsummering av Fylkesmannens tilsyn med kommunene

Statens helsetilsyn 2004-2015 Oppsummering av Fylkesmannens tilsyn med kommunene

Fylkesmannen 2004-2015 Årsrapporter for Fylkesmannen

Referanseark for Difi

Tittel på notat:	Om Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene – en kartlegging
Difis notatnummer:	2015:03
Forfatter(e):	Helle Sekkesæter, Benedicte Hoff, Ingunn Botheim og Anniken Grønli Foss
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	15-62 Kommunereformen – hva nå med staten?
Prosjektnavn:	Om Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene – en kartlegging
Prosjektleder:	Helle Sekkesæter
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for ledelse og organisering (LEO)
Oppdragsgiver(e):	
Resymé/omtale:	<p>Difi har sett nærmere på ulike sider ved tilsyn med kommunepliktene som et ledd i arbeid med å fremskaffe kunnskap om den statlige styringen av kommunene, jf Difi-rapport 2015:19 <i>Statlig styring av kommunene</i>. Målet for denne kartleggingen av tilsyn er å få oversikt over omfanget av Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene, samt å få kunnskap om hvordan tema, omfang og innretning på landsomfattende tilsyn blir bestemt. Hovedfunnene i kartleggingen er at</p> <ul style="list-style-type: none">• Det har ikke vært en vesentlig økning i antall tilsyn.• Læringsbasert tilsyn er blitt mer utbredt de siste 5 årene.• Tema for landsomfattende tilsyn treffer ikke alltid like godt.• Økende tendens til medvirkning fra KS, brukerorganisasjoner og interessegrupper i utarbeidelsen av landsomfattende tilsyn.• Statens tilnærming til tilsyn med kommunene er mer enhetlig.• Tilsyn oppleves som nyttig for kommunene.
Emneord:	Fylkesmannen, Kommune, Tilsyn, Direktorat, Departement
Totalt antall sider til trykking:	35
Dato for utgivelse:	17.12.2015
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no