

Statens tilsyn med kommunene

Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter

Difi-rapport 2016:05
ISSN 1890-6583

Forord

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) utredet enkelte sider ved statens tilsyn med kommunepliktene.

Vi vil takke alle informanter og bidragsytere til rapporten. Vi vil særlig rette en takk til referansegruppen som har bistått Difi med å kvalitetssikre faktagrunnlaget og med å gi innspill og kommentarer til rapportutkast underveis i prosjektet.

Alle vurderinger og anbefalinger i rapporten står for Difis regning. Seksjonsleder Asgeir Fløtre har vært prosjektansvarlig i Difi. Oppdraget er utført av Anniken Grønli Foss og Ingunn Botheim. Oddbjørg Bakli har vært kvalitetssikrer.



Oslo 1.november 2016

Steffen Sutorius
direktør

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Bakgrunn og metode	3
2.1	Bakgrunn for prosjektet.....	3
2.2	Mål og problemstillinger	3
2.3	Avgrensninger	5
2.4	Metode og datagrunnlag.....	5
2.5	Organisering av arbeidet	7
2.6	Leseveiledning	7
3	Kort om tilsyn og kommunens egenkontroll	8
3.1	Lovlighetstilsyn – en lovlighetskontroll med plikter	8
3.2	Tilsynsaktørene	9
3.3	Tilsynsmetodikk	11
3.4	Kommunens egenkontroll	15
4	Om styring, planlegging og gjennomføring	16
4.1	Om departementene og tilsynsmyndighetenes oppgaver	16
4.2	Tilsynsmyndigheter som selv er tilsynsførere	19
4.3	Fylkesmannens oppgaver som tilsynsfører.....	19
4.4	Bruk av læringsaktiviteter i tilsynsarbeidet	21
4.5	Kommunens oppfølging	22
5	Omfang av tilsyn	23
5.1	Antall tilsyn med kommuneplikter i 2015	23
5.2	Utvalgte tidsserier	24
5.3	Anslag på tidsbruk – hvordan vi innhentet data	27
5.4	Anslag på kommunenes tidsbruk	27
5.5	Anslag på Fylkesmannens tidsbruk	29
5.6	Anslag Fylkesmannens tidsbruk på læringsaktiviteter	32
5.7	Anslag tidsbruk hos nasjonale tilsynsmyndigheter	33
5.8	Anslag på antall avvik og sanksjoner	33
6	Erfaringer med tilsyn	34
6.1	Nytten av tilsyn	34
6.2	Omfang og innretning av tilsynet	42
6.3	Forholdet til nasjonale tilsynsmyndigheter.....	44
6.4	Samordning	46
6.5	Planlegging og gjennomføringen av tilsynet	53
6.6	Oppsummering av de viktigste funnene	56
7	Drøfting og anbefalinger	57
7.1	Er tilsyn en tidstyv for kommunene?.....	57
7.2	Er det rom for mer fleksibel bruk av virkemidlene?.....	59
7.3	Er det behov for bedre samordning?	61
7.4	Er det behov for mer samlet kunnskap om statens tilsyn med kommuner?.....	64
	Litteraturliste	66
	Vedlegg 1:	68

1 Sammendrag

Difis kartlegging viser at fylkesmannsembetene og kommunene stort sett opplever at tilsyn er nyttige og bidrar til læring og bedre kommunale tjenester. Sammenlignet med tidligere undersøkelser viser denne undersøkelsen at kommunene er mer positive til statlig tilsyn nå enn før. Statlig tilsyn innebærer etter Difis vurdering heller ingen urimelig belastning på kommunene i form av tidsbruk. Samtidig er det enkelte sider ved samordningen av tilsyn og som kan bli bedre og det er rom for bedre tilpasning av ulike virkemidler ut fra Fylkesmannens kjennskap til lokale forhold.

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Difi gjennomført en undersøkelse for å fremskaffe mer kunnskap om hvordan det statlige tilsynet med kommunepliktene¹ fungerer i dag for eventuelt å kunne avdekke og foreslå mulige forbedringstiltak. Resultatet av arbeidet skal benyttes inn i departementets gjennomgang av den statlige styringen av kommunene.

Slik har vi løst oppdraget

For å innhente informasjon og kartlegge aktørenes synspunkter på ulike sider ved tilsyn, har Difi gjennomført dokumentstudier, intervjuer, to spørreundersøkelser og en casestudie.

Ved oppstarten av prosjektet intervjuet Difi representanter fra KS, fra Fylkesmannen i Vestfold og rådmennene i Oppegård og Ski kommune. Disse intervjuene dannet grunnlaget for hvordan vi innhentet fakta og synspunkter på tilsyn. Videre har vi intervjuet representanter for virksomheter med betydelig tilsynsvirksomhet mot kommunene: Statens helsetilsyn, Utdanningsdirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Miljødirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Arkivverket og Kartverket. Vi gjennomførte en undersøkelse blant samtlige Fylkesmenn og en blant alle kommunene i Hedmark og Møre og Romsdal.

Temaene vi har sett nærmere på i rapporten, er:

- Styring og krav til omfang og andel landsomfattende tilsyn
- Tilsynsførers gjennomføring
- Samordning, nasjonalt og regionalt og med kommunenes egenkontroll
- Bruk av læringsaktiviteter i tilknytning til tilsyn
- Kommunenes oppfølging
- Om tilsyn er et nyttig virkemiddel som bidrar til at kommunene fyller pliktene de har i henhold til lovverket og om det bidrar til bedre kommunale tjenester

Rapporten gir et anslag av antall tilsyn og hvor mye tid kommunene brukte på tilsyn i 2015. Rapporten gir ikke tilstrekkelig oversikt over omfanget av

¹ Kommuneplikter er de pliktene kommunene har som et selvstendig forvaltningsnivå, mens aktørplikter er de pliktene kommunene har som enhver annen som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste har. Rapporten tar i hovedsak for seg tilsyn med kommunepliktene.

regelverksavvik, bruk av pålegg og sanksjoner eller i hvilken grad regelverksavvik er rettet – eller hvor mange av tilsynene som fortsatt ikke er lukket.

Våre hovedfunn og anbefalinger er følgende:

- Undersøkelsen viser at tilsyn oppleves som nyttig både av tilsynsmyndighetene og kommunene. Aktørene mener tilsyn bidrar til læring og til bedre kommunale tjenester.
- Kartleggingen viser at kommunenes tidsbruk knyttet til statlig tilsyn er begrenset. Etter vår vurdering utgjør den ikke en urimelig belastning for kommunene. Fylkesmannsembetenes ressursbruk på tilsyn varierer ut fra faktorer som antall kommuner og folketall i fylket og det er lite hensiktsmessig med en lik fordelingsnøkkel for alle fylkesmannsembeter. Vi mener likevel at det er grunnlag for erfaringsutveksling og læring på tvers av embetene og mellom embetene og nasjonale tilsynsmyndigheter om hva som er et rimelig nivå på tidsbruk på tilsyn.
- Selv om tilsyn oppleves som nyttig, viser undersøkelsen også at veiledning oppleves som like nyttig som tilsyn for å sikre regeletterlevelse. Derfor bør læringsaktiviteter i tilknytning til tilsyn styrkes og det bør gis rom for at Fylkesmannen i større grad kan tilpasse bruken av ulike virkemidler ut fra behovene i kommunene.
- Respondentene fra Fylkesmannen og kommunene mener det samlede omfanget av tilsyn med kommunene er på et hensiktsmessig nivå. Landsomfattende tilsyn bidrar til å sikre enhetlige tilsyn i hele landet. Difi mener det er viktig at de nasjonale tilsynsmyndighetene fortsetter med å identifisere og velge ut de mest relevante temaene for slike tilsyn.
- Fylkesmannen har et særskilt ansvar for samordning av tilsyn mot kommunene. I dag skjer den bl.a. ved utarbeidelse av felles tilsynskalender. Fylkesmannens ulike tilsyn synes godt samordnet, men undersøkelsen viser at samordningen med de andre regionale tilsynsaktørene kan bli bedre. Samordningen av de planlagte tilsynene i tid kan altså bli bedre.
- Fylkesmannsembetene etterlyser i noen grad at de nasjonale tilsynsmyndighetene i større grad samordner tilsynsmetodikk og begrepsbruk etterlyses i noen grad fra. Etter vår vurdering er det ønskelig at de nasjonale tilsynsmyndighetene enes om begrepsbruk og at de jevnlig har erfaringsutveksling og diskusjon om metoder for tilsyn.
- Samordningen med kommunens egenkontroll synes å være svak. Samtidig vil vi presisere at kommunal egenkontroll ikke kan erstatte den eksterne kontrollen tilsyn representerer. Vi mener likevel Fylkesmannen i større grad bør benytte resultater fra kommunenes egenkontroll i sin vurdering av behovet for tilsyn.
- Det er vanskelig å få tilgang til sektorovergripende, samlet informasjon om antallet statlige tilsyn med kommunene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet bør i samråd med de øvrige departementene vurdere om det er behov for en slik samlet oversikt. Dersom behovet er til stede er det etter vår vurdering viktig å unngå nye rapporteringskrav og heller se på mulighetene for å videreutvikle tilsynskalendrene som Fylkesmannen benytter.

2 Bakgrunn og metode

2.1 Bakgrunn for prosjektet

Det lokale selvstyret er en sentral verdi i det norske samfunnet, men denne verdien kan komme i konflikt med andre målsettinger. Kommunene er derfor underlagt statlig styring gjennom blant annet lovgivning, kontroll og tilsyn for å fremme nasjonale mål.

I forbindelse med kommunereformen har regjeringen igangsatt en generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunene hvor ønsket blant annet er å kunne redusere detaljstyring av større kommuner og bedre koordinering og effektivisering av det statlige tilsynet.² Regjeringen legger også til grunn at større kommuner vil gi grunnlag for å redusere omfanget landsomfattende tilsyn. Resultatet av gjennomgangen av statlig styring vil bli presentert for Stortinget våren 2017 når Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) etter planen fremmer forslag til ny kommunestruktur og nye oppgaver til kommunene.

På oppdrag fra KMD har Difi sett nærmere på det statlige tilsynet med kommunepliktene. Resultatet av arbeidet skal benyttes inn i departementets gjennomgang av den statlige styringen av kommunene.

Det har tidligere blitt utredet en rekke ulike sider ved statens tilsynsvirksomhet med kommunene. Noen sider av tilsynsvirksomheten som har blitt trukket frem har blant annet vært at tilsynet kan legge begrensninger på det kommunale selvstyret³, at tilsyn kan oppleves som en tidstyv for kommunen⁴ og at det statlige tilsynet derfor må effektiviseres og koordineres bedre. I to av Difis rapporter fra 2015 undersøkte vi hvordan utviklingen i omfang av tilsyn har vært på noen utvalgte lover. Undersøkelsene viste blant annet at omfanget av tilsyn ikke har økt på de undersøkte lovene, at bruken læringsaktiviteter eller fokus på læring i forbindelse med tilsyn har økt og at KS, brukerorganisasjoner og interessegrupper i større grad involveres i det sentrale tilsynsarbeidet.⁵

2.2 Mål og problemstillinger

Prosjektets formål har vært å fremskaffe mer kunnskap om hvordan det statlige tilsynet med kommunepliktene fungerer i dag for eventuelt å kunne avdekke og foreslå mulige forbedringstiltak.

² Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen — nye oppgaver til større kommuner*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

³ NIBR (2013) *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?*

Rapport 2013:20

⁴ Tidstyvdatabasen

⁵ Difi (2015) *Om Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene – En kartlegging*. Difi-notat 2015:3 og Difi (2015) *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015*. Difi-rapport 2015:19

Vi skiller mellom hvilke plikter kommunen har som folkevalgt forvaltningsnivå, dvs. kommunepliktene og de pliktene kommunen har som enhver annen som driver aktivitet eller tilbyr en tjeneste, dvs. aktørpliktene. Eksempler på kommuneplikter er barnevern, skole og sykehjem. Aktørpliktene er lovkrav som følger av for eksempel det å være arbeidsgiver eller drive matservering, dvs. lovkrav som ikke spesifikt er rettet mot kommunen.

Prosjektet har omhandlet statlig tilsyn både med kommunens velferdstjenester og kommunens samfunnsoppgaver (myndighet). På velferdsområdene er tilsyn i mange tilfeller knyttet til å vurdere om brukere har fått de tjenestene de har krav på, dvs. om tjenestene er i tråd med kravene i lovverket. Når det gjelder samfunnsoppgavene rettes ikke tilsynet mot tjenester til enkeltindivider, men snarere mot hvordan kommunene ivaretar sine plikter som myndighet og ansvarlig for kollektive samfunnsoppgaver.

For å bidra til å styrke KMDs kunnskapsgrunnlag om statlig tilsyn av kommunene ønsket Difi å si noe om:

- Omfanget av tilsyn med kommunene
 - Antall gjennomførte planlagte tilsyn med kommunepliktene i 2015
 - Hvor stor andel av tilsynene som er landsomfattende
 - Omfang av regelverksavvik og bruk av reaksjoner
 - Anslag på antall årsverk som medgår til tilsynsarbeidet
- Styring
 - Hvordan prioriterer Fylkesmannen tilsynsaktivitetene?
 - Hvordan benyttes ROS-analyser i valg av tilsynsobjekter og tema
 - Hvordan tar embetene hensyn til den kommunale egenkontrollen i sine ROS-analyser?
- Samordning
 - På hvilken måte samordner de ulike fylkesmannsembetene tilsyn med kommunene?
 - Hvordan involveres andre statelige tilsynsmyndigheter i samordningen?
 - Hvilken nytte opplever stat og kommune at samordning av tilsyn gir?
 - Er det ytterligere samordningstiltak som bør vurderes?
- Læringsaktiviteter knyttet til tilsyn
 - Hvordan benytter Fylkesmannen læringsaktiviteter knyttet til tilsyn?
 - Hva er erfaringene med læringsaktiviteter?
- Nytte
 - Hvordan behandles tilsynsrapportene i kommunen?
 - Bidrar tilsyn til bedre regeletterlevelse?
 - Bidrar tilsyn til bedre kommunale tjenester?
 - Er det forskjell mellom hendelsesbaserte, egeninitierte og landsomfattende tilsyn med hensyn til opplevd nytte?
 - Vil mer kommunal egenkontroll i forhold til statlig tilsyn kunne sikre bedre regeletterlevelse?

2.3 Avgrensninger

Prosjektet er avgrenset til å omhandle tilsyn med kommunepliktene. Det betyr at prosjektet ikke omfatter tilsyn med aktørpliktene, jf. kap 3.1

Sett fra kommunens side vil imidlertid den samlede belastningen knyttet til tilsyn være viktig. Det er også slik at samordning av statlig tilsyn har vært en viktig målsetning for Fylkesmannen i flere år. Av den grunn har vi også i noen grad berørt det samlede omfanget av tilsyn med kommunesektoren.

2.4 Metode og datagrunnlag

I datainnsamlingen har vi benyttet

- dokumentstudier
- innhenting av faktaopplysninger og synspunkter
- spørreundersøkelser
- intervjuer
- casestudie

Under følger en nærmere redegjørelse for datainnsamlingen.

Dokumentstudier

Dokumentstudiene har vært vesentlige for å få kunnskap om statlig tilsyn med kommuner. Følgende kilder har vært sentrale:

- stortingsdokumenter, FoU-rapporter og dokumenter fra departementer og nasjonale tilsynsmyndigheter
- lovdata: brukt som verktøy for å identifisere tilsynshjemler og internkontrollforskrifter i kommunelov og særlover
- tildelingsbrevene til de nasjonale tilsynsmyndighetene, de embetsspesifikke til fylkesmannsembetene med styringskrav fra alle styringsaktører og virksomhets- og økonominstruksjoner
- årsrapporter fra Fylkesmannen
- tilsynsrapporter
- www.fm-nett.no og departementers og tilsynsmyndighetenes nettsider

Innhenting av faktaopplysninger og synspunkter om tilsyn

I midten av mars sendte vi to forespørslers per epost hvor vi ba om faktaopplysninger og synspunkter: en til samtlige 17 fylkesmannsembeter, en til samtlige 22 kommuner i Hedmark og 36 kommuner Møre og Romsdal. Vi mottok svar alle fylkesmannsembetene og fra 62 % av kommunene.

Hedmark og Møre og Romsdal ble valgt ut fra flere kriterier. Disse var at det var over 25 kommuner (slik at vi fikk en del enheter), at befolkningen i fylket var over 200 000 (slik at vi sikret at det var et visst befolkningsgrunnlag i kommunene), at få andre undersøkelser om tilsyn hadde henvendt seg til kommuner i disse to fylker, samt at de har en god fordeling på små (under 5000 innbyggere), middels (mellom 500 og 20 000) og store kommuner (over 20 000).

I tillegg intervjuet vi de nasjonale tilsynsmyndighetene, se avsnittet om intervjuer på neste side.

Spørreundersøkelser

I andre halvdel av mai sendte vi ut to elektroniske spørreundersøkelser hvor vi innhentet synspunkter på ulike temaer knyttet til tilsynsarbeidet.

Den ene ble sendt til samtlige fylkesmannsembeter, adressert til fylkesmennene (8 svarte), assisterende fylkesmenn (12 svarte), fylkesleger (14 svarte), utdanningsdirektører (16 svarte), fagansvarlig beredskap (13 svarte) og fagansvarlig miljø (8 svarte). Av i alt 101 mulige respondenter mottok vi svar fra 74, hvilket utgjør en svarprosent på 74.

Den andre, som hadde noen sammenfallende spørsmål med den første, ble sendt kommunene i Hedmark og Møre og Romsdal. Den ble adressert til rådmennene (34 svarte), den ansvarlige for kommunens helse- og omsorgstjenester (33 svarte), for arbeidet med oppvekst og utdanning (31 svarte) og for arbeidet med beredskap (24 svarte). Av i alt 221 mulige respondenter mottok vi svar fra 129 hvilket utgjør en svarprosent på 58.

I hovedsak presenterer vi tallene for Fylkesmennene og kommunene samlet, men der vi skiller mellom de ulike respondentgruppene gjør vi oppmerksom på at det er svært få enheter som utgjør utvalget. Dette gjør at disse inndelingene må tolkes med forsiktighet.

Intervjuer

Intervjuer har også vært en viktig kilde til informasjon om statlig tilsyn med kommunepliktene. Ved oppstart av prosjektet hadde vi intervjuer med representanter fra KS, fra Fylkesmannen i Vestfold og med rådmennene i Oppegård og Ski kommune. Disse intervjuene dannet grunnlaget for utformingen av vår innhenting av fakta og synspunkter på tilsyn, se eget avsnitt om dette over.

Som et ledd arbeidet med å innhente fakta om tilsynsarbeidet gjennomførte vi åtte intervjuer i månedsskiftet august/september med nasjonale tilsynsmyndigheter. Vi besøkte Statens Helsetilsyn (Helsetilsynet), Utdanningsdirektoratet (Udir), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Miljødirektoratet (Mdir) som selv valgte sine informanter. Tilsynsansvarlige representanter fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Arkivverket, Kartverket har blitt intervjuet over telefon. En generell intervjuguide ble tilpasset det enkelte intervju og intervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte intervjuer.

Casestudie

Vi har også deltatt på et fellestilsyn (systemrevisjon) i september med beredskap og helse og omsorg. Vi henvendte oss til Fylkesmannen i Vestfold som inviterte oss med på et tilsyn som var relevant for prosjektet og som ikke omfattet personsensitive opplysninger. Denne erfaringen bidro til å øke vår forståelse for faktorer som er sentrale i gjennomføringen av et tilsyn.

2.5 Organisering av arbeidet

Prosjektgruppe

Rapporten er utarbeidet av en prosjektgruppe i Difi bestående av Ingunn Bothheim og Anniken Grønli Foss. Oddbjørg Bakli bidro som kvalitetssikrer, seksjonssjef Asgeir Fløtre var prosjekteier og Eivor Bremer Nebben var ansvarlig avdelingsdirektør. Kommunalavdelingen i KMD v/avdelingsdirektør Siri Halvorsen var oppdragsgiver for prosjektet. Kontaktperson i departementet var Martin Hill Oppegaard frem til september og deretter Tonje Areng Skaara.

Referansegruppe

Til arbeidet både med datainnsamlingen og til rapportskrivningen hvor problemstillinger drøftes og forbedringspotensial belyses har vi hatt hjelp av en referansegruppe. Den ga oss nyttige innspill og bidro til en kvalitetssikring av arbeidet.

Referansegruppen har hatt to møter (10.05 og 29.08) og medlemmene har lest og kommentert utkast til rapport skriftlig.

Tabell 1: Prosjektets referansegruppe

Referansegruppens medlemmer	
Sigbjørn Johnsen	Fylkesmann Hedmark
Alv Walgermo	Utdanningsdirektør Møre & Romsdal
Anders Haugland	Juridisk direktør i Helsetilsynet,
Kristin Cordt-Hansen	Assisterende direktør i DSB
Geir Runar Johannessen	Områdedirektør regioner i KS
Audun Fiskvik	Rådmann Ski
Martin Hill Oppegaard	Kommunalavdelingen i KMD
Tonje Areng Skaara	Kommunalavdelingen i KMD

2.6 Leseveiledning

Kapittel 3 redegjør kort for hva tilsyn med kommuneplikter og kommunal egenkontroll er. Kapittel 4 redegjør for ulike kjennetegn på tilsynsvirksomheten.

Kapittel 5 redegjør for antall tilsyn med kommuneplikter gjennomført i 2015 og gir et anslag på tidsbruk knyttet til tilsyn i tråd med på punkt 1 i oppdraget som er beskrevet i kapittel 2.2.

Kapittel 6 redegjør for ulike erfaringer med tilsyn ved hjelp av aktørenes synspunkter som en innhentet til undersøkelsen. Noe vi gjør gjennom en oppsummering av svarene på våre to spørreundersøkelser og ved bruk av intervjuene. Dette knytter seg til punktene i oppdraget som omhandler samordning, nytte, læringsaktiviteter og styring.

I kapittel 7 oppsummerer og drøfter vi våre funn, først og fremst gjennom å stille noen sentrale spørsmål vi mener bør følges opp av Fylkesmannen, de nasjonale tilsynsmyndighetene eller departementene og da særlig KMD.

3 Kort om tilsyn og kommunens egenkontroll

3.1 Lovlighetstilsyn – en lovlighetskontroll med plikter

Det lokale selvstyret er en sentral verdi i det norske samfunnet. Kommuner og fylkeskommuner (heretter brukes fellesbetegnelse kommune om begge) er folkevalgte forvaltningsnivåer, og har som dette et selvstendig ansvar for sin virksomhet innenfor de grensene som følger av lov, budsjett eller avtaler.

Vi kan skille mellom de pliktene kommunene har som enhver annen som driver aktivitet eller tilbyr en tjeneste (aktørpliktene) og de pliktene kommunene har som et selvstendig forvaltningsnivå (kommunepliktene). Både kommuneloven og flere særlover (sektorlover) hjemler statens rett til å føre tilsyn med kommunepliktene.

- Kommuneloven gir en generell regulering. I følge kapittel 10 A i loven fra 2007 er tilsynet avgrenset til å gjelde kontroll med at kommunene oppfyller plikter pålagt i lov og forskrift og omtales som lovlighetstilsyn.⁶
- Særlover gir spesifikke reguleringer og hjemler tilsyn med kommunepliktene, jf. tabellen under.

Tabell 2: Særlover som hjemler tilsyn med kommuneplikter

- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) ASD
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) HOD
- Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) HOD
- Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven) HOD
- Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven) HOD
- Lov om barneverntjenester (barnevernloven) BLD
- Lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova) BLD
- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) BLD
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven) KD
- Lov om barnehager (barnehageloven) KD
- Lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven) NFD
- Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) KLD
- Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) JD
- Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) JD
- Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven) SD
- Lov om eigedomsregistrering (matrikkelloven) KMD
- Lov om arkiv (arkivloven) KUD

Ved lovlighetstilsyn er målet å vurdere objektets oppfyllelse av *plikter*. Det er således ikke en lovlighetskontroll av kommunens *avgjørelser (vedtak)* slik klagesaksbehandling og lovlighetskontroll etter §59 i kommuneloven er, men en lovlighetskontroll av kommunens plikter. Lovlighetstilsyn er en generelt rettet kontroll av tjenesteyting og kvalitet, dvs. en kontroll med faktiske forhold. Men det er det lovmessige som skal kontrolleres, og ikke om virksomheten gjennomfører sine plikter hensiktsmessig eller rimelig.

⁶ Kommuneloven Kapittel 10A. §60b

Avgrensningen av tilsyn til å være et lovlighetstilsyn bygger på et skille mellom hva som er pålagt i lov og forskrift (legalitet) og rommet for forvaltningsskjønn. Når mer enn én løsning kan være lovlig, er det kommunen selv som skal treffe valget mellom to eller flere alternativer som hver for seg er lovlige. Det statlige tilsynet kan således ikke overprøve kommunens frie skjønn av kommunepliktene.

I utkastet til ny kommunelov foreslås det flere endringer i lovteksten som regulerer statlig tilsyn, men fortsatt avgrenses tilsynet til å være kontroll med at kommunen oppfyller plikter pålagt i lov og forskrift.⁷

Reglene om statens tilsyn med kommunene har endret seg over tid. Den klare avgrensningen til lovendringene i 2006 kan føres tilbake til «Tilsynsutvalget» som avga sin innstilling i september 2004.⁸ Dette offentlige utvalget viste til at tilsynsbegrepet var mangetydig og til dels uklart og at det ble definert og praktisert ulikt. Dette kunne igjen gi uheldige effekter for demokrati, rettssikkerhet og effektivitet.

Hva tilsyn er og hva tilsynet kunne gjøre burde etter utvalgets mening tydeliggjøres, og utvalget mente at tilsyn burde defineres som en kontrollmekanisme: dvs. kontroll av om kommunens virksomhet drives i tråd med lover og forskrifter. På mange områder var dette allerede gjeldende oppfatning av rammene for tilsyn, så avgrensningen til at tilsyn skulle være lovlighetskontroll medførte i disse tilfellene ingen ny praksis.

3.2 Tilsynsaktørene

3.2.1 Departementer og nasjonale tilsynsmyndigheter

Særlovene som hjemler tilsyn med kommunepliktene forvaltes av ulike departementer, mens det overordnede tilsynsansvaret er lagt til ulike nasjonale tilsynsmyndigheter jf. tabell 3 på neste side. Av disse er det kun Helsetilsynet som er et rent tilsynsorgan. De øvrige tilsynsmyndighetene har også andre ordinære direktoratsoppgaver som blant annet regelverksforvaltning og utarbeidelse av veiledere.

At Helsetilsynet er tilsynsmyndighet for tilsyn med kommuneplikter er i stor grad lovregulert. Det overordnede tilsynsansvaret for helse- og omsorgsloven (HOD) og folkehelseloven (HOD) er regulert gjennom helsetilsynsloven, og i både sosialtjenesteloven (ASD) og i barnevernloven (BLD) er det nedfelt at ansvaret som tilsynsmyndighet skal ivaretas av helsetilsynet.

At Riksarkivaren er tilsynsmyndighet er også lovregulert gjennom arkivloven (KUD), og i matrikkelloven står det at sentral matrikkelstyresmakt skal føre tilsyn med at matrikkelen. I tre av lovene står det at ansvarlig departement utpeker eller bestemmer hvem som er tilsynsmyndighet. Dette gjelder

⁷ NOU (2016:4) *Ny kommunelov*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

⁸ NOU (2004:17) *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Kommunal og regionaldepartementet

sivilbeskyttelsesloven (JD), brann- og eksplosjonsvernloven (JD) og havne- og farvannsloven (SD).

Selv om samtlige tilsynsmyndigheter er underlagt et departement, medfører det delegerte faglige ansvaret at tilsynsmyndighetene selv styrer tilsynsarbeidet i praksis.

Av Helsetilsynet sitt tildelingsbrev fremgår det at dette er et faglig *uavhengig* organ. Både resultatmålene i statsbudsjett⁹ og tildelingsbrev fra HOD legger likevel detaljerte føringer for Helsetilsynets virksomhet.

De øvrige tilsynsmyndighetene betegnes ikke som *uavhengige* organ, men deres tildelingsbrev er likevel mindre detaljerte i styringen av tilsynsvirksomheten sammenlignet med tildelingsbrevet til Helsetilsynet. Dette kan forklares med at Helsetilsynet er et rent tilsynsorgan, mens de øvrige i tillegg har mange andre forvaltningsoppgaver som også krever omtale i tildelingsbrevet.

Tabell 3: Oversikt over regelverksforvaltere, nasjonale tilsynsmyndigheter og tilsynsutfører.

Dep	Særlov	Regelverksforvalter	Nasjonal tilsynsmyndighet	Tilsynsfører
ASD	Sosialtjenesteloven	AV-dir	Helsetilsynet	FM
HOD	Helse- og omsorgstjenesteloven	Helsedirektoratet		
HOD	Folkehelseloven	Helsedirektoratet		
HOD	Smittevernloven	Helsedirektoratet		
HOD	Helseberedskapsloven	Helsedirektoratet		
BLD	Barnevernloven	BUF-dir		
BLD	Krisesenterloven	BUF-dir		
JD	Introduksjonsloven	IMDi	IMDi	FM
KD	Opplæringsloven	Udir	Udir	FM
KD	Barnehageloven	Udir		
NFD	Næringsberedskapsloven			FM
KLD	Forurensningsloven	Miljødirektoratet	Miljødirektoratet	FM
JD	Sivilbeskyttelsesloven	DSB	DSB	FM
JD	Brann- og eksplosjonsvernloven	DSB		DSB
KMD	Matrikkelloven	Kartverket	Kartverket	Kartverket
KUD	Arkivloven	Arkivverket	Arkivverket	Statsarkivet
SD	Havne og farvannsloven	Kystverket	SD ¹⁰	

⁹ Prop. 1 S (2015-2016) Helse og omsorgsdepartementet

¹⁰ Kystverket er nasjonal tilsynsmyndighet for tilsyn med aktørplikter, men det er ikke utpekt noen tilsynsfører for tilsyn med kommunepliktene

3.2.2 Tilsynsførere

Tilsynsfører er den som gjennomfører tilsynet. Noen nasjonale tilsynsmyndigheter som f.eks. Kartverket er selv tilsynsfører, men det er Fylkesmannen som fører tilsyn med hovedtyngden av kommunepliktene. At Fylkesmannen er tillagt dette ansvaret er i all hovedsak lovregulert gjennom særlovgevingen. Unntaket er sivilbeskyttelsesloven, som overlater til departementet å utpeke tilsynsfører. Se tabell 3 på forrige side

3.3 Tilsynsmetodikk

Tilsyn kan sies å bestå av to hovedoppgaver

- Kontroll: å undersøke om lov- og regelverk følges
- Reaksjon: å følge opp funn gjennom utarbeidelse og oppfølging av tilsynsrapporter med ev. pålegg om endring av lovstridige forhold

Tilsyn kan gjennomføres

- som en planlagt aktivitet (planlagt tilsyn) eller som en etterfølgende undersøkelse og vurdering etter en hendelse eller bekymringsmeldinger og annen informasjon om mulig lovstridig praksis (hendelsesbaserte tilsyn).
- som en felles aktivitet i utvalgte kommuner over hele landet (nasjonale/landsomfattende) eller som en særskilt aktivitet innenfor et fylke (regionale/egeninitierte)
- som en uanmeldt eller varslet (planlagt) aktivitet
- gjennom skriftlig dokumentutveksling eller ved stedlig fremmøte hvor den skriftlige dokumentasjonen suppleres av intervjuer eller befaring

Kommuneloven inneholder ingen paragrafer som regulerer hvordan tilsynet skal innrettes. Tilsynet må imidlertid baseres på alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig myndighetsutøvelse og god forvaltningsskikk. Innenfor rammen av kravene som stilles til statens myndighetsutøvelse, er det likevel et handlingsrom til å velge ulike framgangsmåter eller metoder for gjennomføring av tilsyn.

3.3.1 Metoder for å gjennomføre kontrolloppgaven

I forarbeidene til kommuneloven av 2007¹¹ ble det redegjort for tre hovedtyper av metoder for å undersøke om lov- og regelverket følges, nemlig inspeksjonstilsyn, systemrevisjon og områdetilsyn. I tillegg ser egenmeldingstilsyn til å bli stadig mer brukt i ulike former.

Som det vi fremgå av kapittel 4.1.4. er denne kategoriseringen av tilsynsmetoder ikke like mye brukt i dag som tidligere. Mange tilsyn som gjennomføres er en kombinasjon av ulike hovedkategorier, særlig en blanding av systemrevisjon og inspeksjonstilsyn.

¹¹ Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m (statleg tilsyn med kommunesektoren)*. Kommunal- og regionaldepartementet

Inspeksjonstilsyn

Tradisjonelt har tilsynet vært gjennomført som såkalte inspeksjonstilsyn av konkrete enkeltfaktorer. En inspektør fra en tilsynsmyndighet oppsøker en kommune og kontrollerer om den etterlever regelverket. Eventuelle feil eller mangler som inspektøren påpeker, må så rettes opp. Gjennom inspeksjonstilsyn kan tilsynet komme i kontakt med og høre på hva enkeltindivider eller brukere har å si. Metoden er fortsatt i bruk, enten alene eller i kombinasjon med andre metoder.

Et eksempel på inspeksjonstilsyn er uanmeldte stikkprøvetilsyn som medfører at virksomheten ikke har hatt anledning til å tilrettelegge forholdene før gjennomføringen av tilsynet. Personell og ledere som er til stede vil ha sine daglige oppgaver å ivareta overfor tjenestemottakerne.

Systemrevisjon

I stedet for at oppmerksomheten rettes mot enkeltstående feilgrep søkes det ved systemrevisjon etter svake punkt i systemet i ulike resultatenheter eller i hele sektorer i en kommune. Når det gjennomføres en systemrevisjon blir det kommunen selv som må vise at den har systemer for å ivareta de lovbestemte kravene, og ikke tilsynet som må påpeke at lovbestemte krav er brutt. Man kan si bevisbyrden er snudd¹² om enn ikke i juridisk forstand. Fylkesmannen må fortsatt legge fram bevis dersom konklusjonen er at virksomhetens styring ikke er tilstrekkelig for å ivareta kravene til tjenestene.

Gjennom de siste tiårene har det skjedd en gradvis dreining fra inspeksjonstilsyn til systemrevisjon.¹³ Dette har nær sammenheng med at det i de ulike særlovene er innført krav til kommunene om å etablere internkontrollsystemer, dvs. systemer som systematisk sikrer at kommunenes aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med kravene fastsatt i eller i medhold av lovgivningen, jf. tabell 4 på neste side.

Områdeovervåking

Områdeovervåking er tilsyn med et overordnet perspektiv, og består i å innhente, systematisere og tolke kunnskap om kommunale tjenester i et tilsynsperspektiv.

Områdeovervåking innebærer en enda bredere vurdering av kommunen enn det som skjer ved systemrevisjon. Tilsynsmyndighetens egen virksomhet er en viktig kilde for kunnskap og data som kan benyttes. Erfaringer fra tilsyn og andre aktiviteter som klagesaker kan systematiseres og analyseres og i tillegg kan denne typen tilsyn baseres på statistikk og annet systematisert datagrunnlag innhentet gjennom kartlegginger og datakilder, som f.eks. KOSTRA og GSI. Når dette faktagrunnlaget blir vurdert opp mot myndighetskrav og tilsynsmyndigheten reagerer og krever korleksjon, er det å anse som tilsyn.

¹² NOU (2004:17) *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Kommunal og regionaldepartementet

¹³ St.mld.nr. 17 (2002-2003) *Om statlig tilsyn*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Egenmeldingstilsyn

Dette er en tilsynsmetode hvor kommunen selv gjennomgår et avgrenset område og bedømmer egen praksis etter nærmere retningslinjer gitt av den nasjonale tilsynsmyndigheten eller ansvarlig tilsynsfører. Deretter melder de fra om resultater og plan for retting av eventuelle avvik til ansvarlig tilsynsfører.

Til opplæringsloven har Udir utviklet egenvurderingsverktøyet Reflex som kommuner og skoler kan benytte til egenkontroll uavhengig av tilsyn. I tillegg kan verktøyet brukes til en særskilt egenvurdering som sammen med annen dokumentasjon inngår i et ordinært tilsyn.

Tabell 4: Oversikt over tilsyns-hjemler og internkontroll-bestemmelser

Dep	Særlov	Tilsyns-hjemmel	Internkontroll
ASD	Sosialtjenesteloven	§ 9	§ 5
HOD	Helse- og omsorgstjenesteloven	§ 12-3	§3-1
HOD	Folkehelseloven	§ 31	§ 30
HOD	Smittevernloven	§ 7-10a	
HOD	Helseberedskapsloven	§ 2-1	
BLD	Barnevernloven	§ 2-3 b	§ 2-1
BLD	Krisesenterloven	§ 9	§ 8
JD	Introduksjonsloven	§ 23	§ 24
KD	Opplæringsloven	§ 14-1	§13-10
KD	Barnehageloven	§ 9	
NFD	Næringsberedskapsloven	§ 12	
KLD	Forurensningsloven	§ 48 a	Internkontrollforskriften
JD	Sivilbeskyttelsesloven	§ 29	Internkontrollforskriften
JD	Brann- og eksplosjonsvernloven	§ 31 a	Internkontrollforskriften
SD	Havne- og farvannsloven	§ 52	
KMD	Matrikkelloven	§ 28	
KUD	Arkivloven	§ 7	

3.3.2 Metoder for reaksjon og utarbeidelse av tilsynsrapporter

Når tilsynsfører har undersøkt om lov- og regelverk følges, gjenstår det å følge opp funn gjennom utarbeidelse og oppfølging av tilsynsrapporter.

Funnene fra et tilsyn kan være at forholdene

- er i samsvar med lovgivningen
- bør forbedres (merknad)
- ikke er i samsvar med lovgivningen (avvik/lovbrudd/regelverksbrudd – heretter omtalt som avvik selv om de nasjonale tilsynsmyndighetene benytter ulike begrep)

Merknad

Dersom tilsynsfører ikke finner lovbrudd, men likevel mener kommunen bør forbedre forholdene, kan dette komme til uttrykk i en merknad. Siden det ligger utøvelse av skjønn bak en slik merknad ligger det innenfor kommunens frie handling å beslutte om og hvordan den vil følge opp merknaden.

Avvik

Når tilsynet avdekker forhold som ikke er i samsvar med lovgivningen, skal kommunen rette opp i feilene.

Pålegg om retting og sanksjoner

Tilsynet vil følge opp avvikene til forholdet er bragt i samsvar med lovverket. Kommunen kan gis pålegg om å bringe forholdene i orden, men det varierer om det er regional tilsynsfører eller den nasjonale tilsynsmyndigheten som kan gjøre dette. Et pålegg regnes som et enkeltvedtak. Dersom pålegg ikke etterfølges, hjemler regelverket sanksjonsmuligheter på noen av lovområdene, men ikke på alle, som for eksempel på opplæring.

Tilsynsrapport

Tilsyn avsluttes med en tilsynsrapport. Når tilsynet ikke avdekker noe lovbrudd, kan tilsynsmyndigheten gå direkte til en endelig tilsynsrapport.

De fleste av tilsynsmyndighetene utarbeider imidlertid både en foreløpig og en endelig tilsynsrapport. Dette skyldes at forvaltningslovens §16 krever at pålegg må varsles og kommunen skal få mulighet til å uttale seg. I tillegg krever kommunelovens §60 d at kommunen skal gis en rimelig frist til å rette forhold før tilsynsmyndigheten kan gi pålegg om retting.

Når det skrives en foreløpig tilsynsrapport får kommunen både mulighet til å imøtegå tilsynsmyndighetens konklusjoner og tid til å rette påviste lovbrudd før tilsynsmyndigheten eventuelt fatter vedtak om pålegg. På noen tilsynsområder brukes imidlertid sluttmøtet som holdes i forbindelse med selve tilsynet, til å varsle om regelbrudd som må rettes, og da utformes det ingen foreløpig tilsynsrapport.

Dersom kommunen ikke retter på forhold påpekt i den foreløpige rapporten eller i sluttmøtet, vil pålegget om retting følge i en endelig tilsynsrapport på de fleste tilsynsområdene. Noen fatter imidlertid vedtak om pålegg først i etterkant av den endelige tilsynsrapporten og formidler det som brev. Med pålegget følger det uansett en ny frist for retting.

Først når kommunen har rettet alle lovbrudd, kan tilsynet avsluttes. Uten sanksjonsmidler når pålegg om retting ikke følges, vil tilsynet kunne forbli åpent.

Hvem som er påleggsmyndighet og ilegger av sanksjoner varierer. På noen lovområder har Fylkesmannen påleggsmyndighet, på andre er det den nasjonale tilsynsmyndigheten som kan fatte vedtak om pålegg.

3.4 Kommunens egenkontroll

Kommunestyret har det øverste ansvaret i kommunen for den kommunale forvaltningen. Den kommunale egenkontrollen har to løp; et folkevalgt og et administrativt og består av forvaltningsrevisjon som gjøres på oppdrag av kommunestyrets kontrollutvalg og internkontrollen som administrasjonssjefen er tillagt ansvaret for, jf. figur 1.

Kommunens egenkontroll:	
<p>Forvaltningsrevisjon Systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak</p>	<p>Internkontroll Systematisk kontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges</p>
Kommunestyret	
<p>Kontrollutvalg Kontrollutvalgssekretariat Revisor</p>	<p>Administrasjonssjefen</p>

Figur 1: Kommunens egenkontroll¹⁴

¹⁴ Basert på Bjørg Helen Holen (2016) *Lysark fra Partnerforum* 03.06.2016 Hentet fra: <http://www.uio.no/om/samarbeid/samfunn-ognaringsliv/partnerforum/arrangementer/konferanser/2016/holen.etatsstyng.pdf>

4 Om styring, planlegging og gjennomføring

I henhold til første del i oppdragets punkt 2 skulle Difi redegjøre for kjennetegn ved tilsynsvirksomheten knyttet til styring, samordning, læringsaktiviteter og nytte jf. kapittel 2.2.

Vi har valgt å gjøre dette gjennom å beskrive arbeidsdelingen mellom departementer, nasjonale tilsynsmyndigheter og Fylkesmannen som tilsynsfører. Som kapitteloverskriften antyder vil dette gi et bilde av tilsynsprosessen fra overordnet styring til planlegging og gjennomføring. I tillegg har vi med et underkapittel om læringsaktiviteter og et om kommunens oppfølging.

4.1 Om departementene og tilsynsmyndighetenes oppgaver

4.1.1 Styring av Fylkesmannen

Fylkesmannen er statens representant i fylket og er administrativt underlagt KMD ved Statsforvaltningsavdelingen. I tillegg har Kommunalavdelingen i samme departement et samordningsansvar for statlige tiltak overfor kommunene, og sektordepartementene har en direkte faglig instruksjonsmyndighet over Fylkesmannen innen eget departements saksområde.

Det har vært arbeidet med å forbedre og samordne styringen av Fylkesmannen i flere år, og i januar 2016 ble det innført et nytt styringssystem. Et første felles etatsstyringsmøte ble gjennomført i april med deltakelse fra ledelsen i alle embeter og ledelsen i berørte avdelinger i DFU-departementene¹⁵ og berørte direktorater. Mens det tidligere ble utarbeidet 11 embetsoppdrag og ett felles tildelingsbrev fikk Fylkesmennene i år hvert sitt spesifikke tildelingsbrev som omfatter styringskrav fra samtlige DFU-departementer og en felles virksomhet og økonomi-instruks (VØI) som gir en oversikt over faste og lovpålagte oppgaver.

Styringskravene til Fylkesmannens oppgaver som tilsynsfører skal nå være å finne

- i tildelingsbrevet hvor styringskravene fra ASD, BLD, HOD, JD, KLD, KMD, KD og LMD skulle være samlet eller
- i virksomhets og økonomiinstruksen (dersom tilsynsaktiviteten er fast over flere år)

Fylkesmannen kan selv velge sin organisering, og alle oppdragene nevnt over rettes til fylkesmannen. De fleste embeter er organisert ved en justis- og beredskapsavdeling, oppvekst- og utdanningsavdeling, sosial- og helse avdeling, miljøvern avdeling, avdeling for landbruk og bygdeutvikling og

¹⁵ Departementer med instruksjonsmyndighet overfor Fylkesmannen

enkelte har en reindriftsavdeling. I tilsynsarbeidet ivaretar fylkeslegen helse, utdanningsdirektørene opplæring og barnehage, mens barnevern ivaretas av enten fylkeslege eller utdanningsdirektør.

En gjennomgang av virksomhetsinstrukser og tildelingsbrev ga oss imidlertid ikke et fullt bilde av styringskravene til Fylkesmannen som tilsynsfører. Med ytterligere dokumentasjon og hjelp fra våre informanter har vi likevel forsøkt å lage en oversikt. Den er presentert i vedlegg 1.

4.1.2 Setter volumkrav

Oppsummert kan vi si at departementene hver for seg, etter innspill fra sine respektive tilsynsmyndigheter, bestemmer hvor stor tilsynsaktiviteten skal være i det enkelte embetet, og kravene til embetene varierer fra fylke til fylke. De setter med andre ord embetsspesifikke volumkrav, og den enkelte Fylkesmann blir således styrt på hvor mange tilsyn som skal gjennomføres på de ulike lovområdene i de planlagte tilsynene.

I tillegg blir Fylkesmannen styrt på hvor stor andel av volumkravet som skal dekkes gjennom landsomfattende tilsyn, dvs. hvor mange av tilsynene som skal følge tema og opplegg bestemt av de nasjonale tilsynsmyndighetene.

4.1.3 Gir bindinger på metodebruk

De nasjonale tilsynsmyndighetene, men også regelverksforvaltere, styrer eller gir føringer for Fylkesmannens metodebruk i tilsynsarbeidet. Vi har søkt etter veiledere og metodebøker på nett og finner eksempler på veiledere til de fleste lovområdene, men ikke til alle.

Tabell 5: Metodehåndbøker

Særlov	Eksempler på veiledere/metodehåndbøker/kurs
Sosialtjenesteloven	Veileder i behandling av tilsynssaker etter Sosialtjenesteloven (HT)
Barnevernloven	Veileder i behandling av tilsynssaker etter Barnevernloven (HT)
Krisesenterloven	Fylkesmannens tilsyn med krisesentertilbudet (utgitt av BLD)
Introduksjonsloven	Metodehåndbok Statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av: Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (IMDi)
Opplæringsloven	Metodehåndbok for tilsyn - en håndbok i metode for tilsyn etter barnehageloven og opplæringsloven (Udir)
Barnehageloven	
Sivilbeskyttelsesloven	Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt (DSB)

Tilsynsmyndighetene utarbeider også egne veiledere eller retningslinjer for samtlige landsomfattende tilsyn. Helsetilsynet legger disse ut på sine nettsider når tilsynet er gjennomført. De har også laget prosedyrer for tilsyn utført som systemrevisjon.

4.1.4 Utvikler og styrer begrepsbruk

For å beskrive tilsynsvirkningskraften har man bruk for flere fagbegrep. De nasjonale tilsynsmyndighetene styrer utviklingen og bruken av disse gjennom utforming av for eksempel rundskriv, håndbøker og veiledere. Og siden det er flere nasjonale tilsynsmyndigheter så benyttes det ulike begreper om en og samme ting.

Mens man i Udir bruker begrepet «nasjonale tilsyn» om tilsyn hvor tema og opplegg besluttes sentralt og som gjennomføres i alle fylker (ikke alle kommuner) bruker Helsetilsynet begrepet «landsomfattende tilsyn» om samme fenomen. I denne rapporten bruker vi begrepet landsomfattende tilsyn om begge fenomenene.

Bruken av begreper til å beskrive metodebruken i ulike typer tilsyn varierer også, men kanskje er utfordringen her først og fremst mangelen på et felles metodebegrepsapparat. Det er forskjell på om det er internkontrollparagrafer som er utgangspunkt for tilsyn (systemrevisjon) eller om det er andre lovparagrafer som regulerer kommunepliktene som legges til grunn.

Begrepene vi brukte til å skille mellom tre hovedkategorier av tilsynsmetoder i kapittel 3.3.1 er imidlertid ikke like mye i bruk i dag som tidligere. Dette kan forklares med at veiledere og opplegg for nye tilsyn ofte er en blanding av disse; særlig av inspeksjonstilsyn, systemrevisjon og egenvurdering. Metodehåndbøker og veiledere gis derfor navn som ikke sier særlig mye om hva slags metode eller hvilke metoder som benyttes.

At kommunene ikke følger loven, kan også omtales ulikt. Begreper som benyttes til dette er lovbrudd, regelverksbrudd eller avvik. Det siste er det begrepet som brukes mest. Udir har imidlertid ganske nylig sendt ut et rundskriv til Fylkesmennenes utdanningsdirektører og instruert dem i ikke å bruke dette begrepet.

4.1.5 Forvalter databaser for publisering av tilsynsrapporter

Det finnes ikke et enhetlig system for publisering av tilsynsrapporter fra tilsyn med kommunens plikter, og de nasjonale tilsynsmyndighetene har ulike føringer for hvordan dette skal gjøres.

Fylkesmannen skal for eksempel legge noen av tilsynene ut på sine hjemmesider, mens andre skal legges inn i databasen Nestor som igjen gjør dem tilgjengelige på Helsetilsynets hjemmesider. De nasjonale tilsynsmyndighetenes som selv er tilsynsførere, gjør det på sine måter.

Det eksisterer altså flere ulike og separate databaser og disse gjør det ikke mulig å lage sektorovergripende oversikter på antall statlig tilsyn med kommunene, antall avvik eller bruk av sanksjoner.

Av tabell 6 under fremgår det hvor man kan lete etter tilsynsrapporter for tilsyn med kommunepliktene ført med hjemmel i de ulike særlovene.

Tabell 6: Oversikt over ulike databaser for publisering av tilsynsrapporter

Dep	Særlov	Tilsynsmyndighet	Tilsynsfører	Tilsynsrapport legges ut på
ASD	Sosialtjenesteloven	Helsetilsynet	FM	Via NESTOR til Helsetilsynets hjemmesider
HOD	Helse- og omsorgstjenesteloven			
HOD	Folkehelseeloven			
HOD	Smittevernloven			
HOD	Helseberedskapsloven			
BLD	Barnevernloven			
BLD	Krisesenterloven			
JD	Introduksjonsloven	IMDi	FM	IMDis hjemmesider
KD	Opplæringsloven	Udir	FM	Fylkesmannen.no/det enkelte embete
KD	Barnehageloven			
NFD	Næringsberedskapsloven	Miljødirektoratet	FM	
KLD	Forurensningsloven		FM	
JD	Sivilbeskyttelsesloven	DSB	FM	
JD	Brann- og eksplosjonsvernloven		DSB	SAMBAS som alle HMS-tilsyn Felles tilsynsdatabase (FTD) Ikke tilgjengelig for andre
SD	Havne- og farvannsloven	Kystverket	Kystverket	Nyhets sak på hjemmesiden
KMD	Matrikkelloven	Kartverket	Kartverket	Kartverkets hjemmesider
KUD	Arkivloven	Riksarkivet	Riksarkivet	Riksarkivet

4.2 Tilsynsmyndigheter som selv er tilsynsførere

For Kystverket, Kartverket, Riksarkivet og DSB (for tilsyn etter Brann- og eksplosjonsvernloven) som selv er tilsynsførere, er styringslinjene enklere. Å finne informasjon om innretning av og volumkrav til tilsynsarbeidet ble likevel utfordrende nok.

4.3 Fylkesmannens oppgaver som tilsynsfører

Selv om de statlige tilsynsmyndighetene setter volumkrav, bestemmer andelen landsomfattende tilsyn og gir bindinger på metodebruk, har Fylkesmannen et handlingsrom for gjennomføringen av tilsyn, som vi vil beskrive nedenfor.

4.3.1 Organisering av tilsynsarbeidet

Fylkesmannen står fritt til å organisere tilsynsarbeidet, men gjennomgående er ansvaret for oppgaven som tilsynsfører fordelt på

- fylkeslege
- utdanningsdirektør
- fagansvarlig beredskap
- fagansvarlig miljø

4.3.2 Utarbeider ROS-analyser

Stortinget har lagt til grunn at innføring av hjemmel for statlig tilsyn skal bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)¹⁶, og som en forlengelse av dette utarbeider Fylkesmennene ROS-analyser. Sammen med Fylkesmannens lokalkunnskap om kommunene i fylket gir dette et grunnlag for Fylkesmannens virksomhet som tilsynsfører, både for valg av tilsynstemaer og for valg av hvilke kommuner det skal føres tilsyn med, dvs. valg av tilsynsobjekter.

4.3.3 Velger tema for tilsyn

Noen av de nasjonale tilsynsmyndighetene gir Fylkesmannen to eller tre temaer å velge mellom ved de landsomfattende tilsynene, jf. vedlegg 1.

For den andelen av volumkravet som kan benyttes til de regionale/egeninitierte tilsynene, velger Fylkesmannen tema helt fritt så lenge det er i henhold til hjemmelen for tilsyn i de ulike særlovene. Ved hendelsesbaserte tilsyn styres temaet av informasjon fra enkelthendelser.

4.3.4 Velger samtlige tilsynsobjekter

Det er også opp til Fylkesmannen å bestemme hvilke kommuner det skal føres tilsyn med. Dette gjelder for både de landsomfattende og de regionale/egeninitierte tilsynene.

4.3.5 Berammer tidspunkt for gjennomføring

Videre er det Fylkesmannen som berammer tidspunktet for gjennomføringen av det enkelte tilsynet, og planene for gjennomføringen legges ut på Fylkesmannens nettsider.

4.3.6 Samordner tilsyn regionalt: internt og eksternt

Fylkesmannen skal i henhold til kommunelovens §60 e om «samordning av tilsynsvirksomheten» samordne praktiske sider og bruk av reaksjoner ved statlig tilsyn.

Loven pålegger derfor alle tilsynsetater, også de som fører tilsyn med aktørplikter, å underrette Fylkesmannen om tilsynsplaner og om varsel om pålegg eller andre sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen.

Tilsynsetater som er utpekt som koordinerende myndighet for tilsyn, er pålagt å underrette Fylkesmannen om koordinert tilsynsplan. Eksempler på dette er Arbeidstilsynet som er koordinerende myndighet for virksomhetsrettet HMS-tilsyn¹⁷, og DSB er tillagt et hovedansvar som koordinerende organ for tilsyn etter storulykkeforskriften.¹⁸

¹⁶ Meld.St.nr. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

¹⁷ Arbeidstilsynet, Statens forurensningstilsyn, Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Statens strålevern, samt Statens helsetilsyn

¹⁸ DSB, Arbeidstilsynet, Miljødirektoratet, Petroleumsstilsynet og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon fører tilsyn etter storulykkeforskriften

Gjeldende kommunelov pålegger derimot ikke Fylkesmannen å samordne tilsynsaktivitetene med kommunens egenkontroll, men denne oppgaven har til nå vært pålagt Fylkesmannen gjennom embetsoppdraget og nå virksomhets- og økonomiinstruksen.¹⁹

De fleste fylkesmannsembeter har på eget initiativ også lagt til rette for samordning av tilsyn internt, enten gjennom å utpeke en ansvarlig koordinator eller ved å etablere ulike former for samordningsgrupper.

For både den eksterne og den interne samordningen står utarbeidelsen av en felles tilsynskalender, som kan forhindre opphoping av tilsyn for den enkelte kommune, sentralt.

4.4 Bruk av læringsaktiviteter i tilsynsarbeidet

Da kommuneloven med kapittel 10 A avgrenset tilsyn til å gjelde lovlighetstilsyn, dvs. kontroll med at kommunene oppfyller plikter pålagt i lov og forskrift, medførte det at veiledning falt utenfor tilsynsbegrepet.

Statlige myndigheter ble som følge av dette mer tilbakeholdne med å drive veiledning i tilknytning til tilsyn, blant annet fordi slik veiledning i praksis kunne bli en skjult og indirekte form for statlig styring.

De senere årene har imidlertid dette endret seg noe. Fylkesmannen erfarte at tilsyn ikke alltid fører til varig endring og bedre regeletterlevelse i kommunene. Det er heller ikke alltid tilstrekkelig å kjenne til hva som er avvik for å kunne forbedre en tjeneste. Like viktig er kunnskap om kravene i regelverket, og at hele organisasjonen må lære for å kunne endre praksis og rutiner.²⁰

I dag iverksetter derfor både nasjonale tilsynsmyndigheter som Udir, Helsetilsynet og enkelte fylkesmannsembeter såkalte læringsaktiviteter i tilknytning til konkrete tilsyn. Slike læringsaktiviteter er noe annet enn den veiledningen og rådgivningen kommunene gis i andre sammenhenger og er spesifikt knyttet til gjennomføring av et tilsyn. Selve tilsynet er fortsatt et rent lovlighetstilsyn, men aktivitetene i forkant og etterkant bringer inn elementer av opplæring og veiledning.²¹ Selve tilsynet gjennomføres på vanlig måte.

Et eksempel på læringsbasert tilsyn er når Fylkesmannen i forkant av et planlagt tilsyn samler flere kommuner enn den/de som vil bli gjenstand for tilsynet. Hensikten er for eksempel å gjøre de øvrige kommunene i stand til å

¹⁹ Det følger av Virksomhets- og økonomiinstruksen for Fylkesmannen for 2016 pkt. 5.2.9.1 at Fylkesmannen skal "Arbeide for at det i statlige tilsyn tas hensyn til egenkontrollen i kommunene, samt at Fylkesmannen i sin tilsynspraksis søker å differensiere tilsynet både tids- og omfangsmessig og etter behovet i den enkelte kommune."

²⁰ NOU (2015:11) *Med åpne kort. Forebygging og oppfølging av alverolige hendelser i helse- og omsorgstjenestene*. Helse og omsorgsdepartementet

²¹ Difi (2015) *Om Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene – En kartlegging*. Difi-notat 2015:3 og Difi (2015) *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015*. Difi-rapport 2015:19

gjennomføre en egenkontroll på samme område som det statlige tilsynet. Når det planlagte tilsynet er gjennomført samler Fylkesmannen de samme kommunene i etterkant for utveksling av erfaringer fra både tilsynet og egenkontrollen.

Vi ser at det noen ganger iverksettes læringsaktiviteter både i forkant og etterkant av tilsynet, mens det andre ganger iverksettes enten i forkant eller i etterkant. Det varierer også om kun et utvalg kommuner er invitert til å delta i læringsaktivitetene eller om det gjelder alle kommuner i fylket.

Udir har nå innført veiledningsaktiviteter i forkant av alle landsomfattende tilsyn for å gjøre kommunen og skolene kjent med temaene for tilsynet, og gi dem en mulighet til å endre egen praksis før tilsynet. De melder også at det ble gjennomført nesten 90 veiledningssamlinger på landsbasis i 2014, og om lag 67 prosent av kommunene og fylkeskommunene deltok. Kommunene og skolene gir gode tilbakemeldinger på veiledningsaktivitetene, og funnene fra det landsomfattende tilsynet tilsier at veiledningen setter i gang positiv aktivitet – og at kommunene og skolene blir mer bevisst på hvilke tiltak de kan eller må sette i verk.²²

4.5 Kommunens oppfølging

Som tilsynsfører kan Fylkesmannen i henhold til kommunelovens §60c «om innsyn» kreve at kommunen gir opplysninger om enkeltsaker eller sider av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.

Fylkesmannen har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter og kan kreve at kommunale eller fylkeskommunale organer, folkevalgte og ansatte uten hinder av taushetsplikt gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at Fylkesmannen kan utføre tilsyn i henhold til lovverket. Fylkesmannen kan også kreve adgang til alle kommunale eller fylkeskommunale institusjoner, lokaler og anlegg som er nødvendig for at Fylkesmannen kan utføre tilsyn i henhold til dette kapitlet.

Kommunen mottar et varsel om tilsyn i forkant og ved avslutningen gjennomføres det nesten alltid et sluttmøte før kommunen mottar en foreløpig og deretter en endelig tilsynsrapport.

Det er opp til kommunen selv å bestemme hvordan den enkelte tilsynsrapporten skal behandles: om den kun skal behandles administrativt og i så fall av hvem eller om den skal legges frem for politisk ledelse til behandling, eventuelt kun som informasjonssak.

²² Utdanningsdirektoratet (2014) *Et trygt og likeverdig tilbud av høy kvalitet*

5 Omfang av tilsyn

I dette kapittelet vil vi først redegjøre for hvor mange planlagte tilsyn det ble gjennomført med kommunepliktene i 2015, og deretter gir vi et anslag på tidsbruk knyttet til tilsyn, jf. oppdragets første punkt i kapittel 2.2.

5.1 Antall tilsyn med kommuneplikter i 2015

For å finne oversikt over totalt antall planlagte tilsyn gjennomført med kommunepliktene i 2015 har vi måttet benytte oss av en rekke ulike kilder. Disse dataene har vi sammenstilt fra årsrapportene til de nasjonale tilsynsmyndighetene, årsrapportene til Fylkesmannen og ved å ta direkte kontakt med enkelte tilsynsmyndigheter. Som tabellen under viser er det enkelte av særlovene det i dag ikke føres tilsyn med. Fra og med 2016 vil Fylkesmannen føre tilsyn med forurensningsloven.

Tabell 7: Oversikt over antall gjennomførte planlagte tilsyn med kommunepliktene i 2015.

Særlov	Antall gjennomførte tilsyn totalt	Antall egen-initierte	Antall lands-omfattende
Sosialtjenesteloven (ASD) ²³	81	17	36
Helse- og omsorgstjenesteloven (HOD)	200 ²⁴	163	37
Folkehelseloven (HOD)	29	29	0
Helseberedskapsloven (HOD)	-	-	-
Smittevernloven (HOD)	-	-	-
Barnevernloven (BLD)	89 ²⁵	2	37
Krisesenterloven (BLD)	22	22	0
Introduksjonsloven (JD)	26	0	26
Opplæringsloven (KD)	248	80	168 ²⁶
Barnehageloven (KD)	87	87	0
Næringsberedskapsloven (NFD)	-	-	-
Forurensningsloven (KLD)	-	-	-
Sivilbeskyttelsesloven (JD)	95	0	95
Brann- og eksplosjonsvernloven (JD)	40	0	40
Havne- og farvannsloven (SD)	-	-	-
Matrikkelloven (KMD)	20	0	20
Arkivloven (KUD)	39	39	0
Totalt	976	439	459

²³ I tillegg til egeninitierte og landsomfattende tilsyn ble det gjennomført 28 egenvurderingstilsyn.

²⁴ Vi har omregnet tilsynene her og på sosialtjenesteloven til systemrevisjoner etter Helsetilsynets retningslinjer

²⁵ I tillegg ble det gjennomført 50 egenvurderinger

²⁶ Kravet til landsomfattende tilsyn var 50%. Fylkesmennene valgte å gjennomføre flere, andelen utgjør 68%.

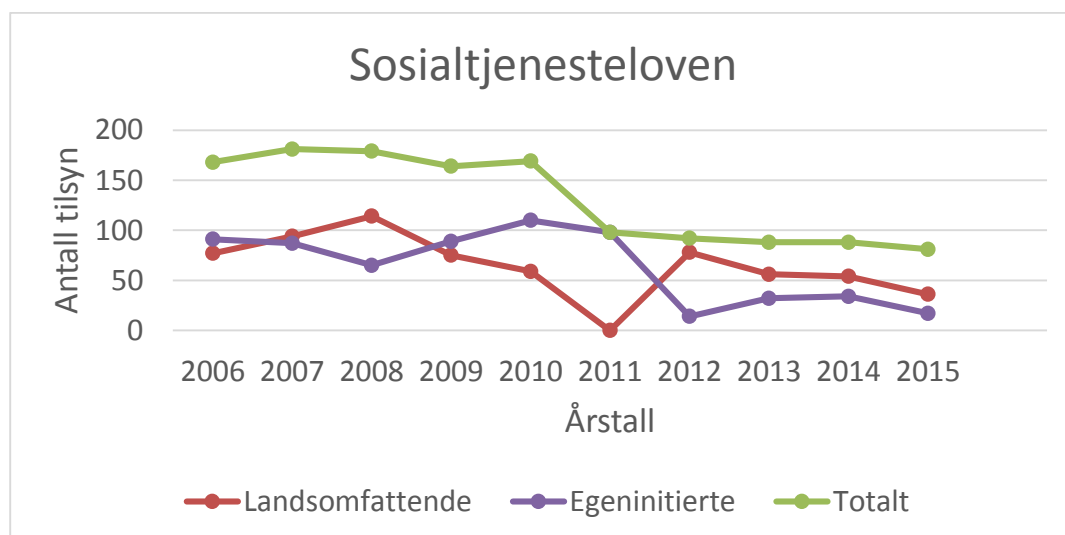
5.2 Utvalgte tidsserier

Under har vi tatt med noen utvalgte tidsserier på antall tilsyn som vi presenterte i Difi-notat 2015:3. Disse har vi oppdatert med tall fra 2015 basert på årsrapportene til Helsetilsynet og Udir. I tillegg har vi innhentet oversikt fra DSB om antall tilsyn de siste 4 årene.

5.2.1 Sosialtjenesteloven

Omfang av tilsyn med kommuneplikter etter sosialtjenestelov er redusert i perioden 2006-2015, jf. figur 2 nedenfor. Dette kan forklares med at omfangskravene er redusert i samme periode. Til og med 2011 ble det stilt krav om at Fylkesmennene skulle gjennomføre 180 tilsyn. I 2012 skulle de gjennomføre 100. I 2015 ble det gjennomført 81 tilsyn.

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 tre årene har imidlertid forholdet mellom egeninitierte og landsomfattende tilsyn vært stabilt.



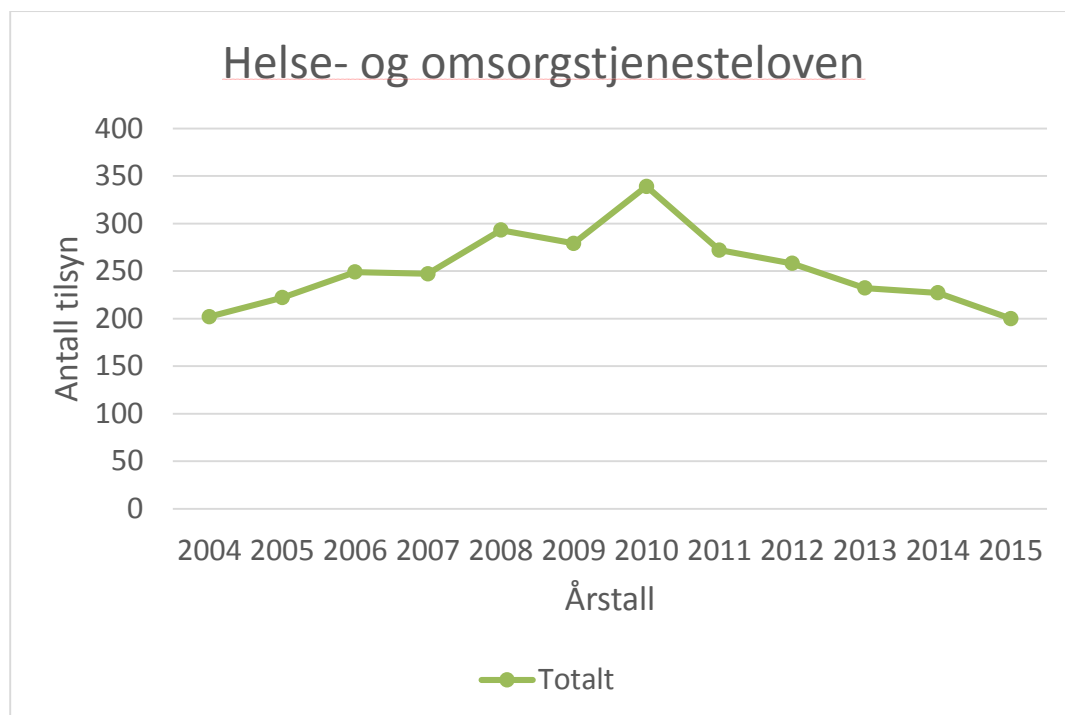
Figur 2: Fylkesmannens tilsyn med sosialtjenesteloven 2006-2015²⁷

5.2.2 Helse- og omsorgstjenesteloven

Figur 3 på neste side viser at tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester økte frem til 2010. Da ble det gjennomført til sammen 339 tilsyn. Siden er antallet redusert, og i 2015 ble det gjennomført 200 tilsyn.

På helse- og omsorgsområdet er det vanskelig å skille mellom tilsyn med kommuneplikter og aktørplikter. Tilsynet med helsetjenesten i kommunene blir i stor grad også knyttet til ivaretagelse av alminnelige pasientrettigheter som alle som yter helsetjenester er forpliktet til.

²⁷Lov om sosiale tjenester fra 1991 ble opphevet i januar 2012. Enkelte av bestemmelsene ble innlemmet i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velfersforvaltningen, andre i helse- og omsorgstjenesteloven.



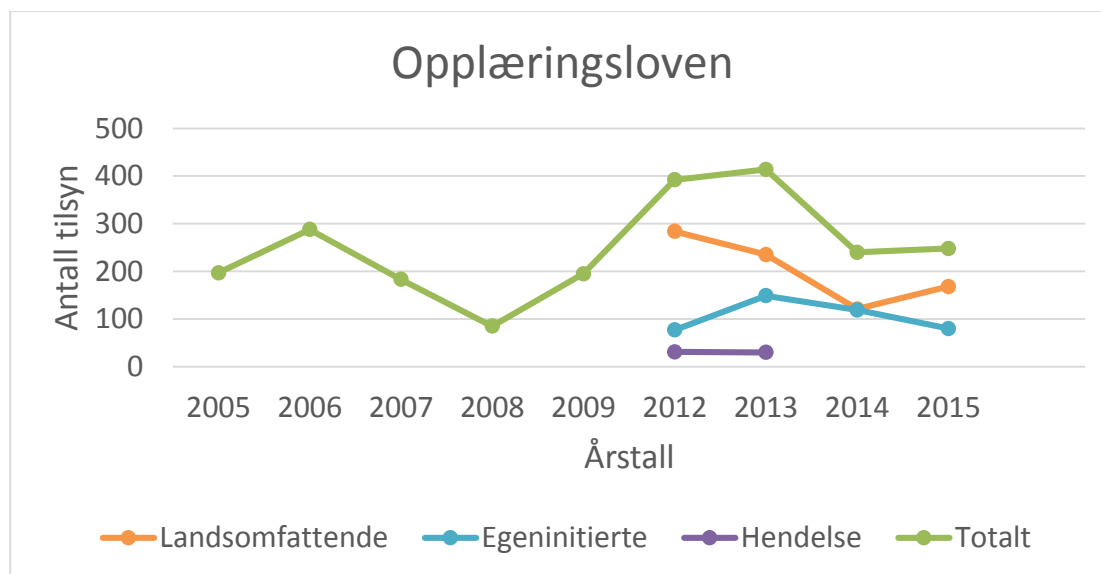
Figur 3: Fylkesmannens planlagte tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester i perioden 2004-2015²⁸

5.2.3 Opplæringsloven

Antallet gjennomførte tilsyn hjemlet i opplæringsloven var høyest i 2013, jf. figur 4 på neste side. Da ble det gjennomført 414. Så sank det til 240 tilsyn i 2014, men steg igjen til 248 i 2015. Svingningene siden 2012 skyldes innføringen av landsomfattende tilsyn som ga færre men mer komplekse tilsyn. Samlet sett benytter imidlertid Fylkesmannen like mye ressurser på tilsynsarbeidet som i 2012. Fra 2014 ble det innført et poengsystem som tar hensyn til at enkelte tilsyn er mer omfattende enn andre, jf. vedlegg 1.

Med unntak av i 2014, er det en overvekt av landsomfattende tilsyn. Økningen det siste året skyldes at Fylkesmennene selv har valgt å føre flere tilsyn av denne typen enn det er krav om. Det gjennomføres få hendelsesbaserte tilsyn. Vi har bare tall fra 2013. Da var 31 av 392 hendelsesbaserte.

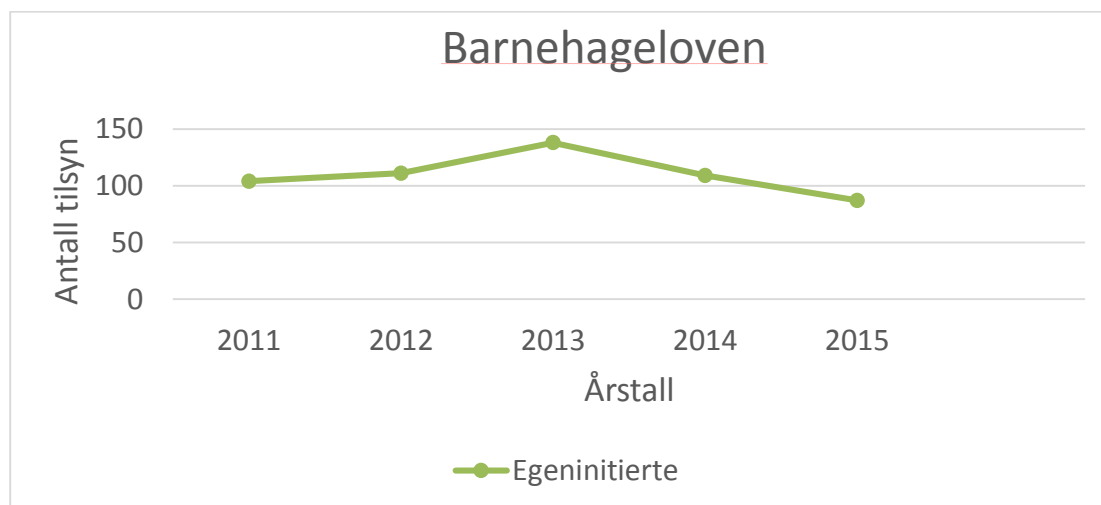
²⁸ Innføring av en ny helse- og omsorgstjenestelov i 2012 omfatter noen tjenester fra den gamle sosialtjenesteloven



Figur 4: Fylkesmannens planlagte tilsyn med opplæringsloven 2005-2015

5.2.4 Barnehageloven

Antallet tilsyn på barnehageområdet økte fra 2011 til 2013, jf. figur 5 nedenfor. Da ble det gjennomført 138 tilsyn. Siden er antallet redusert, og i 2015 ble det gjennomført 87 tilsyn.



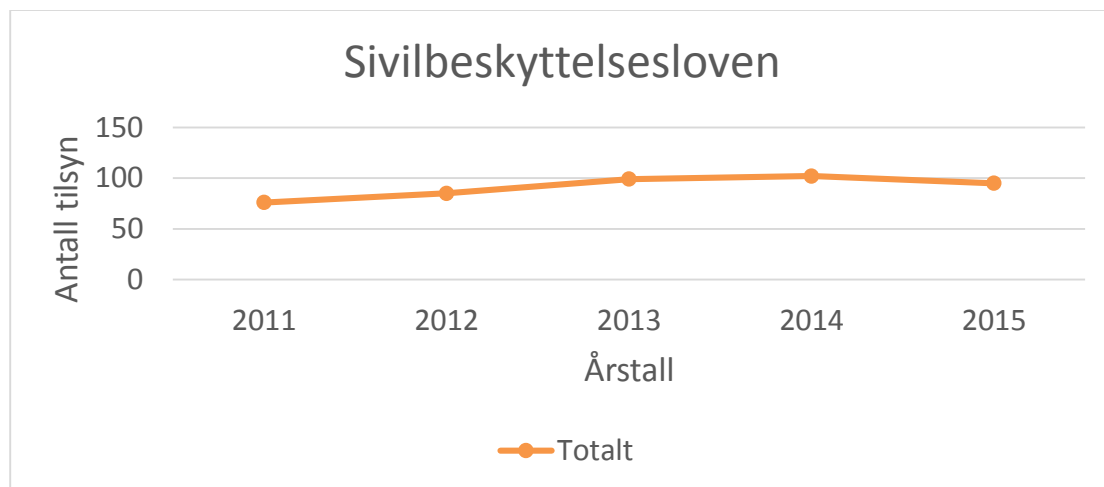
Figur 5: Fylkesmannens planlagte tilsyn med barnehageloven 2011-2015

5.2.5 Sivilbeskyttelsesloven

Fylkesmennene skal i løpet av 4 år føre tilsyn med alle kommunene i landet. Fordelingen under viser at gjennomføringen fordeler seg jevnt over fireårsperioden for tilsynet, jf. figur 6 på neste side. Fylkesmennene gjennomfører tilsyn med ca $\frac{1}{4}$ av kommunene hvert år, i tråd med oppdraget.

Tilsyn etter sivilbeskyttelsesloven ligger nær opptil det som i rapporten benevnes som landsomfattende tilsyn. Denne tilnærmingen har vært valgt for å få oppmerksomheten rettet mot hele lovgrunnlaget og for å legge til rette

for enhetlige tilsyn. DSB ser imidlertid at det i fremtiden kan legges til rette for mer egeninitierte tilsyn.



Figur 6: Fylkesmannens planlagte tilsyn med sivilbeskyttelsesloven 2011-2015

5.3 Anslag på tidsbruk – hvordan vi innhentet data

Siden det ikke registreres tidsbruk knyttet til tilsynsarbeidet verken i kommuner eller fylkesmannsembeter har vi lite sentral styringsinformasjon om hvor mye tid det medgår til statlig tilsyn med kommunene. Vi ba derfor kommunene i Hedmark og Møre og Romsdal og Fylkesmennene om å anslå tidsbruken gjennom å fylle ut en tabell som Difi ga en innledende forklaring til.

Vi mottok svar fra 35 kommuner (61 prosent) og samtlige fylkesmannsembeter. Siden anslagene er forbundet med stor usikkerhet, gir de utelukkende en indikasjon på hvor mye tid som medgår til tilsyn.

5.4 Anslag på kommunenes tidsbruk

Kommunene i vårt datamateriale oppga å ha brukt i gjennomsnitt 11,3 ukesverk i forbindelse med statlig tilsyn i 2015. Dette omfatter tid brukt på tilsyn knyttet til både kommuneplikter og aktørplikter.

Hvor mange tilsyn den enkelte kommune hadde i 2015 varierte. To kommuner hadde ikke hatt noen tilsyn med kommunepliktene, mens en kommune oppgav å ha ni tilsyn. Sju kommuner oppga at de hadde fem tilsyn. Tabell 8 på neste side viser at kommunene i undersøkelsen rapporterte at de i snitt hadde 3 tilsyn i 2015 med kommunepliktene fra Fylkesmannen.

Det er ingen vesentlig forskjell på antall eller spredning av tilsyn mellom de to fylkene i vårt utvalg. Kommunene som meldte at de ikke hadde hatt tilsyn, brukte følgelig ikke noe tid på tilsyn i det hele tatt. Kommunen som meldte om ni tilsyn brukte til sammen 17,5 ukesverk på disse. Kommunene i Møre og Romsdal brukte i gjennomsnitt noe mindre tid på tilsyn i 2015 sammenlignet med kommunene i Hedmark.

Tabell 8: Anslag på antall tilsyn gjennomført av Fylkesmannen og anslag på kommunenes tidsbruk på disse i Hedmark og Møre og Romsdal. N=33

Særlov	Antall tilsyn totalt alle kommunene	Antall tilsyn per kommune gj.snitt	Ukesverk totalt alle kommunene	Ukesverk per tilsyn gj.snitt	Ukesverk per kommune gj.snitt
Helse- og omsorgstjenesteloven	38	1,15	89	2,3	2,7
Opplæringsloven	14	0,42	50	3,6	1,5
Barnevernloven	4	0,12	11,5	2,9	0,3
Sosialtjenesteloven	6	0,18	19	3,2	0,6
Barnehageloven	10	0,30	27,5	2,8	0,8
Sivilbeskyttelsesloven	15	0,45	36,5	2,4	1,1
Introduksjonsloven	1	0,03	1,5	1,5	0,04
Krisesenterloven	5	0,15	7,5	1,5	0,2
Andre	9	0,27	19,5	2,2	0,6
Totalt	102	3,09	262	(22,4)	7,9

Når det gjelder tilsyn fra Fylkesmannen, melder kommunene at de bruker mest tid på tilsyn etter helse- og omsorgstjenesteloven. Deretter tilsyn med opplæringsloven. De tilsynene kommunen i snitt bruker mest tid på er imidlertid tilsyn med opplæringsloven, så sosialtjenesteloven og barnehageloven. De tilsynene som er minst tidkrevende er tilsyn med introduksjonsloven og krisesenterloven. Her er det imidlertid svært få tilsyn som er med i datamaterialet, jf. tabell 8 over. Variasjonen i antall tilsyn fra de ulike sektorene følger naturlig med hva en kan forvente ut ifra hvor omfattende og hvilken type sektorene det er.

Kommunene gjorde også anslag på tilsyn fra andre tilsynsmyndigheter (inklusive tilsyn med aktørplikter) og her oppgir kommunene at de bruker mest tid på tilsyn fra Mattilsynet, fulgt av Arbeidstilsynet. De tilsynene kommunen i snitt bruker mest tid på per tilsyn er tilsyn fra andre tilsynsetater (disse var fra arkivverket og Difi) 3,5 ukesverk per tilsyn i snitt. Dette var imidlertid få tilsyn, jf. tabell 9.

Tabell 9: Anslag på antall tilsyn gjennomført av andre tilsynsmyndigheter og anslag på kommunenes tidsbruk på disse i Hedmark og Møre og Romsdal. N=33

Tilsynsutfører	Antall tilsyn totalt (alle kommunene)	Antall tilsyn per kommune gj.snitt	Ukesverk totalt (alle kommunene)	Ukesverk per tilsyn gj.snitt	Ukesverk per kommune gj.snitt
Mattilsynet	23	0,69	43	1,9	1,3
Arbeidstilsynet	19	0,57	41	2,2	1,2
DSB	5	0,15	7,5	1,5	0,2
Andre	6	0,18	21,5	3,6	0,65
Totalt	53	1,60	113	(9,2)	3,4

Sammenligner vi tilsyn fra Fylkesmannen jf. tabell 8 og fra øvrige tilsynsetatene, jf. tabell 9, får kommunene flest tilsynsbesøk fra Fylkesmannen, og de bruker mest tid på tilsyn fra Fylkesmannen. Dette er å forvente ut ifra hvor mange lover Fylkesmannen har ansvaret for å føre tilsyn med, og omfanget av kommuneplikter.

Om alle kommuner er som kommunene i Hedmark og Møre og Romsdal, vil det bety at kommunene i Norge samlet sett bruker om lag 93 av 370 000 årsverkene i kommunal sektor²⁹ på statlig tilsyn.

5.4.1 Hvordan behandlet kommunene tilsynsrapportene?

Som pekt på i kapittel 4 kan kommunen selv velge hvordan de vil behandle tilsynsrapportene. Vi ba kommunene oppgi hvordan de har behandlet endelig tilsynsrapport i kommunen. Vi har skilt mellom administrativ og politisk behandling.

Kartlegging viste at i fylkene Hedmark og Møre og Romsdal, ble flere tilsyn behandlet administrativt i kommunene enn politisk, jf. tabell 10 under.

Tabell 10: Behandling av tilsynsrapporter. En tilsynsrapport kan være behandlet i flere av kategoriene

	Administrativ behandling			Politisk behandling		
	Råd- mannen	Fag- ansvarli- g	Lokal enhet	Kommune- styret	Formann- skapet	Et utvalg
Hedmark N=81 tilsyn	24	16	33	19	1	4
Møre og Romsdal N= 61 tilsyn	12	15	7	8	3	0

5.5 Anslag på Fylkesmannens tidsbruk

Fylkesmannsembetene oppgir å ha brukt til sammen 225 årsverk på tilsyn med kommunepliktene. Det vil si i gjennomsnitt 13 årsverk per embete. I følge Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) var det 2509 årsverk samlet sett hos fylkesmannsembetene per 2015. Tilsyn med kommunepliktene utgjør således ca. 9 prosent av embetenes samlede ressursbruk.

²⁹ I henhold til SSB er det 371 236 årsverk i kommunene i 2015 (ekskl. fylkeskommunene). SSB (2015) *Sysselsette i kommunal sektor, 2015, 4. kvartal*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/komregsys/aar/2016-0615?fane=tabell&sort=nummer&tabell=269555>

SSB oppgir at fra 2015 er avtalte årsverk beregnet ved bruk av variabelen stillingsprosent. Avtalte årsverk = stillingsprosent/100.

Tar vi også med Fylkesmannens tilsyn med aktørplikter utgjør embetenes samlede tidsbruk på tilsyn kanskje det dobbelte, dvs. nærmere 20 prosent. Da regnes tilsyn med spesialisthelsetjenesten (og klagesaker) og kontroll/tilsyn på landbruksområdet og miljøvernområdet som til dels er aktørplikter, med.

Tabell 11: Alle fylkesmannsembetenes totale anslag på tidsbruk på tilsyn med ulike lover. For opplæringsloven og barnehageloven har vi benyttet rapporterte tall fra Udir

Lov	Fylkesmannens tidsbruk (årsverk) ³⁰
Helse- og omsorgstjenesteloven	100
Opplæringsloven	42
Barnevernloven	41
Sosialtjenesteloven	15
Barnehageloven	14
Sivilbeskyttelsesloven	9
Introduksjonsloven	3
Krisesenterloven	0,7
Totalt	224,7

Som tabellen over viser varierer ressursbruken mellom fagområdene. Udir opplyser at Fylkesmannen i 2015 har brukt i gjennomsnitt ca. 32 prosent av ressursene de mottar fra Udir til tilsyn.

Tabell 11 over viser at fylkesmannsembetene bruker klart mest tid på tilsyn etter helse- og omsorgstjenesteloven. Som vi har redegjort for i kapittel 5.2.2 er det en del usikkerhet knyttet til anslagene på helseområdet. Av tilbake-meldingene ser vi at et par embeter har tatt med tidsbruk på tilsyn også med spesialisthelsetjenesten. På den annen side har et av embetene ikke tatt med hendelsesbaserte tilsyn i det hele tatt. På forurensningsområdet har noen regnet med anslag også på tilsyn med aktørpliktene (tilsyn med kommunen som forurenser, ikke som myndighet).

5.5.1 Anslag Fylkesmannens tidsbruk på ulike typer tilsyn

Til tilsyn etter helse- og omsorgstjenesteloven medgikk det i 2015 9,5 årsverk til landsomfattende tilsyn, 17 årsverk ble benyttet til egeninitierte og 74,5 årsverk til hendelsesbaserte tilsyn.

På opplæringsområdet er hovedtyngden av tidsbruken knyttet til landsomfattende (nasjonale) med i alt 28,5 årsverk. Egeninitierte og hendelsesbaserte tilsyn utgjorde i alt 13,5 årsverk.³¹

Tilsyn etter barnevernloven har en overvekt hendelsesbaserte og landsomfattende tilsyn. Det samme gjelder sosialtjenesteloven.

Respondentene fra embetene oppgir at tilsyn etter sivilbeskyttelsesloven handler så å si kun egeninitierte tilsyn. Ettersom Fylkesmannen er pålagt å føre tilsyn med alle kommuner hvert fjerde år og temaene er styrt fra DSB, så anser

³⁰ Angivelser i ukeverk er omregnet til årsverk, med 44 ukeverk per årsverk.

³¹ Basert på rapportering fra embetene til Utdanningsdirektoratet.

vi dem, i tråd med DSBs vurdering, som landsomfattende tilsyn, jf. kapittel 4.1.4.

På barnehageområdet er det så å si utelukkende egeninitierte tilsyn, jf. tabell 7 i kapittel 5.1. På de øvrige lovområdene er det svært begrenset ressursbruk til tilsyn.

5.5.2 Ulik tidsbruk mellom embetene

Kartleggingen viser at det er variasjoner mellom embetene med hensyn til tidsbruk knyttet til tilsyn med kommunepliktene innenfor de ulike fagområdene. Vi har sett nærmere på tidsbruken til tilsyn på helseområdet og opplæring, ettersom dette er de områdene med størst tilsynsomfang.

Noen variasjoner er naturlige ut fra embetenes forskjellige størrelse, antall kommuner i fylkene og folketall. Noe av variasjonen skyldes nok imidlertid også ulikheter i hva de har registrert som tilsyn i vår undersøkelse. Særlig gjelder dette, som tidligere omtalt, på helseområdet. Tallene må derfor tolkes med forsiktighet. Vi mener likevel de kan danne et grunnlag for diskusjon og erfaringsutveksling mellom embetene om ressursbruk på tilsyn.

Tabell 12: Fylkesmannsembetenes tidsbruk (i årsverk) på tilsyn med kommunene på helse- og omsorgsområdet og opplæringsområdet (tallene på opplæring er basert på informasjon fra Udir.)

Fylkesmann	Helse	Opplæring
Oslo og Akershus	16,3	4,4
Østfold	5	2
Hedmark	6	2,3
Oppland	6	1,1
Buskerud	6	1,8
Vestfold	1,1	2,6
Telemark	5	2
Aust-Agder og Vest-Agder	4,2	3,5
Rogaland	4,6	3,4
Hordaland	15,8	2,2
Sogn og Fjordane	6	1,8
Møre og Romsdal	5,2	2,1
Sør-Trøndelag	2,1	2
Nord-Trøndelag	3,5	2,2
Nordland	7,8	3,7
Troms	4	3
Finnmark	1,7	1,4

Det er også forskjeller mellom embetene om de faktisk har gjennomført tilsyn etter alle lovene. Det er for eksempel slik at ikke alle fører tilsyn etter krisesenterloven eller introduksjonsloven. Dette er områder der embetene generelt bruker lite ressurser på tilsyn.

5.6 Anslag Fylkesmannens tidsbruk på læringsaktiviteter

Ikke alle embetene gir anslag på tidsbruk, men Difis kartlegging indikerer likevel at embetene bruker begrenset tid til læringsaktiviteter i tilknytning til tilsyn.

Samlet sett utgjør anslagene på ressursbruk til læringsaktiviteter i tilknytning til tilsyn på opplæringsområdet 3,4 årsverk, mens det på helse- og omsorgsområdet utgjør 1,4 årsverk. Det gjennomføres også i noen grad læringsaktiviteter knyttet til barnevern, barnehager og beredskap, men dette utgjør svært begrenset tidsbruk.

Tidsbruken varierer mellom embetene, og på helse- og omsorgsområdet oppgis det fra ingen til et halvt årsverk (Nord-Trøndelag). På opplæringsområdet er det brukt alt fra to ukeverk (Finnmark og Østfold) til 30 ukeverk (Hordaland) på læringsaktiviteter.

5.6.1 Omfanget av læringsaktiviteter

I Difis kartlegging oppga alle embetene at de i 2015 hadde noen læringsaktiviteter knyttet til tilsyn, men ikke alle embeter hadde læringsaktiviteter på alle fagområder. Alle embeter hadde læringsaktiviteter på opplæringsområdet og barnehagområdet.

De fleste hadde også læringsaktiviteter på helse- og omsorgsområdet, selv om fire fylkesmannsembeter oppga at de ikke hadde noen (Oslo og Akershus, Østfold, Hedmark eller Rogaland). 12 av fylkesmannsembetene hadde læringsaktiviteter på barnevern, mens ni embeter har gjennomført slike aktiviteter i tilknytning til tilsyn på beredskapsområdet.

I Difis kartlegging svarte kommunene at de fikk totalt 25 tilbud til opplæring i forkant av tilsyn og at 24 av disse ble benyttet. I etterkant fikk de totalt 23 tilbud, og benyttet 20.

Tabell 13: Antall tilbud læringsaktiviteter til kommunene i 2015 i Møre og Romsdal og Hedmark

Tilbud forkant	Benyttet forkant	Tilbud etterkant	Benyttet etterkant
25	24	23	20

Tilbudene om læringsaktiviteter er få sammenlignet med antall tilsyn kommunene oppga å ha hatt i 2015, jf. tabell 7 i kapittel 4.1. At det kan ha vært vanskelig å skille læringsaktiviteter tilknyttet tilsyn fra Fylkesmannens ordinære veiledningsvirksomhet, kan ha redusert omfanget som ble rapportert.

Det var flest tilbud om læringsaktiviteter knyttet til tilsyn med opplæringsloven, men også helse og omsorg, barnevern, beredskap, lov om sosiale tjenester er representert i datamaterialet.

5.7 Anslag tidsbruk hos nasjonale tilsynsmyndigheter

Da vi intervjuet noen av de nasjonale tilsynsmyndighetene spurte vi om de kunne gi et anslag på hvor mange årsverk de brukte på tilsyn med kommunepliktene. Ingen av tilsynsmyndighetene fører en slik oversikt og tallene er derfor anslag. Som anslag er tallene usikre, men de gir likevel en indikasjon på at ressursene som medgår til tilsyn med kommunepliktene hos tilsynsmyndighetene er relativt beskjedne.

I DSB oppgir de totalt å bruke 2 årsverk på tilsyn etter brann og eksplosjonsvernloven (som de fører tilsyn med selv) og mellom 7 måneder til 1 årsverk på tilsyn med sivilbeskyttelsesloven (hvor Fylkesmannen er tilsynsutfører). Mdir har bestemt (etter ny bestemmelse i forurensningsloven) at Fylkesmennene skal føre tilsyn med kommunepliktene etter forurensningsloven fra og med 2016, og de oppga å bruke ca ¼ årsverk på dette i 2016. Helsetilsynet³² anslår det medgår rundt 10 årsverk til tilsyn med kommuneplikter på alle lovene de har ansvaret for, og Udir³³ anslår at de bruker rundt 4-5 årsverk tilsammen på tilsyn etter kommunepliktene i barnehageloven og opplæringsloven.

5.8 Anslag på antall avvik og sanksjoner

Difis intensjon var også å kartlegge omfanget av avvik, dvs. omfanget av hvor mange regelbrudd kommunene hadde fått pålegg om å rette etter tilsyn i 2015 og om disse var alvorlige brudd på regelverket eller ikke. Vi spurte om dette i forespørselen vi sendte kommunene og Fylkesmennene, men lyktes ikke i å få nok svar som ga oss noe bilde på dette.

De fleste Fylkesmennene ville ikke svare på spørsmålet grunnet inndelingen av avvik etter alvorlighetsgrad. Flere Fylkesmenn kommenterte at det ikke er hensiktsmessig å kategorisere avvik på den måte, og at de ikke vurderer hva som er et alvorlig regelbrudd. De pekte på at de forholder seg til lovene som Stortinget har vedtatt og som kommunene er pålagt å følge, og at de dermed ikke tar stilling til om et lovbrudd er mer eller mindre alvorlig. Mange svarte i kommentarfeltet at alle lovbrudd er alvorlig.

Kommunenes tilbakemelding på hvor mange avvik de hadde i tilsynene ga oss heller ikke tilfredsstillende data. For mange kommuner oppga bare svar som at «alle avvik er rettet» eller «alle pålegg er rettet». Dermed er det ikke mulig å tallfeste hvor mange pålegg eller avvik kommunene i undersøkelsen fikk.

Det samme gjaldt bruk av sanksjoner. Heller ikke her lyktes vi i å innhente nok informasjon som kunne fortelle oss hva slags og hvor mange sanksjoner kommunene i vår kartlegging ble ilagt i 2015.

³² I følge Statens sentrale tjenestemannsregister, oktober 2015, er det totalt 124 ansatte i Helsetilsynet

³³ I følge statens sentrale tjenestemannsregister, oktober 2015, er det totalt 286 ansatte i Udir

6 Erfaringer med tilsyn

I dette kapittelet presenterer vi funn fra de to spørreundersøkelsene, samt utdyper med synspunkter fra intervjuene med de nasjonale tilsynsmyndighetene. Vi trekker også inn andre undersøkelser der det er relevant.

I presentasjonen av grafene fra spørreundersøkelsen har vi rundet opp eller ned til nærmeste prosent, det kan medføre at noen av totalsommene overstiger 100 prosent. I hovedsak presenterer vi tallene for Fylkesmennene og kommunene samlet, men der vi skiller mellom de ulike respondentgruppene gjør vi oppmerksom på at det er svært få enheter som utgjør utvalget. Dette gjør at disse inndelingene må tolkes med forsiktighet.

6.1 Nyten av tilsyn

6.1.1 Hva legger vi i begrepet nytte?

Ut fra vår kjennskap finnes det lite forskning på effektene eller nytten av tilsyn. NIBR har gjort en studie av hvordan det statlige tilsynet påvirker det lokale selvstyret og berører også spørsmålet om tilsyn bidrar til læring³⁴. Rapporten omhandler imidlertid ikke nytte eller effekter mer generelt.

Den siste tiden er det tatt initiativ til å se nærmere på effektene av tilsyn spesielt på helseområdet. I arbeidet med NOU 2015:11 *Med åpne kort* gjennomgikk Arianson-utvalget forskningen som finnes på effekt av tilsyn innenfor helse og omsorgssektoren.³⁵ Gjennomgangen viser at det metodologisk er svært vanskelig å måle direkte effekt av tilsyn, men at mange studier viser at tilsyn kan bidra til å forbedre tjenestekvalitet. Den norske forskningen som er gjort på effekt av tilsyn viser at tilsyn kan bidra til å identifisere områder som trenger forbedring samt at det blir gjennomført forbedringer, men at effekten av tilsyn kan variere. I tillegg har Helsetilsynet igangsatt et prosjekt som heter «Effekt av tilsyn» som går fra 2013-2017. Her har de organisert det landsomfattende tilsynet med «*helseforetakenes somatiske akuttmottak og deres gjenkjennelse og oppfølging av sepsis*» som et forskningsprosjekt. Det er innrettet slik at man kan vurdere effekten av Fylkesmannens tilsyn med spesialisthelsetjenesten og resultatene vil foreligge i 2017/2018.

Nytten av tilsyn er også utfordrende å måle metodisk fordi tilsyn har flere formål. Tilsyn kan for eksempel i seg selv ha en preventiv effekt. Effekten av hvert enkelt tilsyn kan være at en bruker eller en samfunnsgruppe får den

³⁴ NIBR-rapport 2013:20 *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?*

³⁵ For en gjennomgang av hvilken generell forskning som finnes om effekter av tilsyn innenfor helse og omsorgssektoren kan man lese her: NOU (2015:11) *Med åpne kort. Forebygging og oppfølging av alvorlige hendelser i helse- og omsorgstjenestene*. Helse og omsorgsdepartementet. Side 68, punkt 4.6.7.

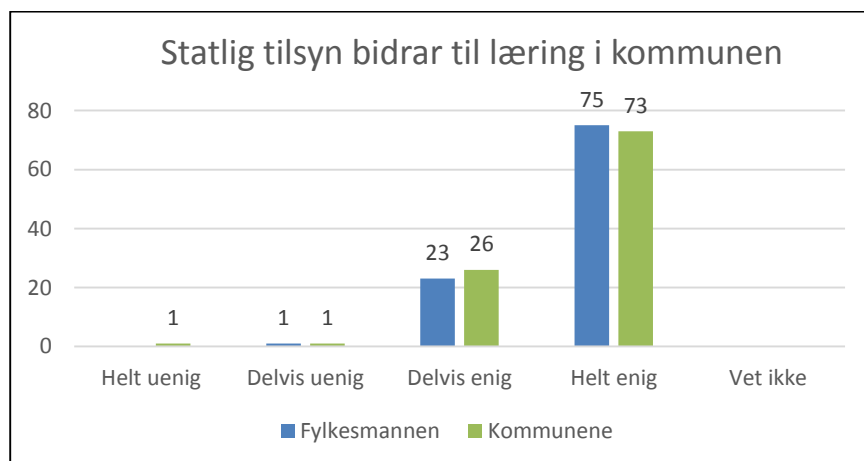
tjenesten de har krav på i henhold til regelverket. Effekten av tilsyn er kanskje enda vanskeligere å måle når det gjelder samfunnsikkerhet og beredskap, der det ikke leveres tjenester på samme måte og der hensikten er å forebygge og redusere skader av uønskede hendelser. Det vil også være slik at tilsyn kan være nyttig sett fra statens side og fra et brukerperspektiv, selv om kommunen kan oppleve det annerledes.

Gode effektstudier av tilsyn er ressurs- og tidskrevende. Vi har derfor valgt å ha en «pragmatisk» tilnærming til nytte og effekter. Vi legger til grunn at dersom både tilsynsmyndigheter og kommuner opplever at tilsynet fører til bedre regeletterlevelse, god kvalitet på tjenestene og læring i kommunene, så er tilsynet nyttig. Vi har imidlertid ikke sjekket om konkrete, gjennomførte tilsyn har ført til bedre regeletterlevelse i ettertid.

6.1.2 Både kommuner og fylkesmannsembeter opplever at tilsyn er nyttig

Vår kartlegging viser at både Fylkesmannen og kommunene opplever at tilsyn er nyttig. Med nytte mener vi som sagt den subjektive oppfattelsen til respondentene om at tilsyn bidrar til læring i kommunene og til bedre kommunale tjenester.

Som figuren under viser er Fylkesmannsembetene og kommunene svært samstemte i oppfatningen av at statlig tilsyn bidrar til læring i kommunene. Det er imidlertid noen forskjeller mellom fagområdene både i embetene og kommunene. Rådmenn har en lavere andel (52 prosent) som er helt enige i at tilsyn bidrar til læring, enn de fagansvarlige. Blant de som arbeider med beredskap er det 92 prosent som er helt enige i påstanden

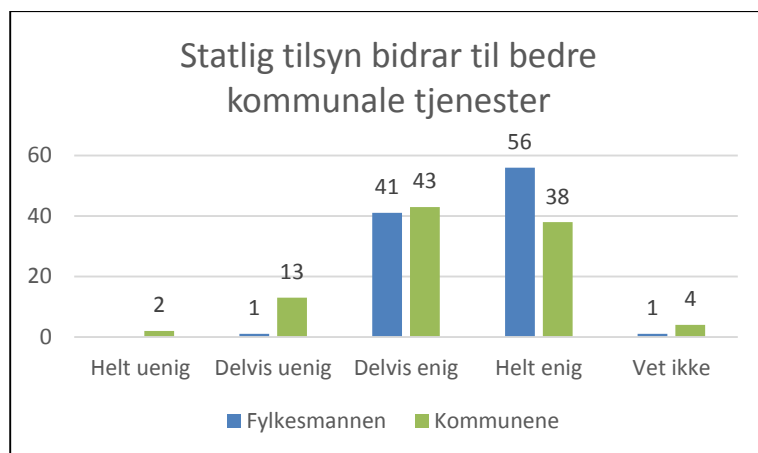


Figur 7: Statlig tilsyn bidrar til læring

Respondentene fra fylkesmannsembetene og kommunene er også relativt samstemte når det gjelder spørsmålet om statlig tilsyn bidrar til bedre kommunale tjenester. Som figur 8 viser er det et stort flertall som er helt eller delvis enige i dette.

I embetene er det assisterende fylkesmenn som i størst grad er enige i påstanden. Her er det ledelsen på miljøvern og på beredskap som har lavest andel som er helt enige i påstanden. En forklaring på den lavere andelen som er

helt enige blant respondentene på miljø og beredskap kan være at dette ikke er områder med tjenester til befolkningen. Det kan hende at en formulering av typen «bedre regeletterlevelse» i stedet for «bedre kommunale tjenester» ville gitt andre resultater for disse respondentene.



Figur 8: Statlig tilsyn bidrar til bedre tjenester

Kommunenes positive holdning til tilsyn samsvarer godt med resultatene fra Difis spørreundersøkelse på vegne av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane i 2015.³⁶ Undersøkelsen omfattet alle rådmenn og ordførere i fylket og resultatene viste at 85 prosent mente at det siste tilsynet fra Fylkesmannen i stor eller til en viss grad var nyttig. I kommentarer trakk den gang flere frem at det var både nyttig og viktig å bli «kikkert i kortene» og at de gjennom tilsyn fikk konkrete tilbakemeldinger om hva som kunne forbedres.

Intervjuene med de nasjonale tilsynsmyndighetene bekrefter også inntrykket av at tilsyn er nyttig. Både Helsetilsynet, Udir og DSB gir uttrykk for at tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre regeletterlevelse. For direktoratsnivået gir tilsyn også god innsikt i utfordringene kommunene har med å løse sine oppgaver på de ulike fagområdene som tilsynsmyndighetene igjen bruker i utarbeidelsen av veiledning og regelverksutvikling på sine sektorer.

Utdanningsdirektoratet oppsummerer også sin tilsynsvirksomhet med friskolene i 2015 som at tilsynet har effekt og gir elevene bedre tjenester. De peker på at 17 av 18 skoler som fikk påvist brudd på regelverket rettet opp dette etter tilsynet, uten videre oppfølging. Derfor konkluderer de med at elevene ved disse skolene har fått bedre tjenester som følge av tilsynet.³⁷

³⁶ Difi (2015) *Kommunenes vurdering av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Oppsummering av en spørreundersøkelse blant ordførere og rådmenn. Juni 2015.*

³⁷ Utdanningsdirektoratet (2015) *Det er elevene som teller. Oppsummering av funn fra tilsyn med frittstående skoler i 2015.*

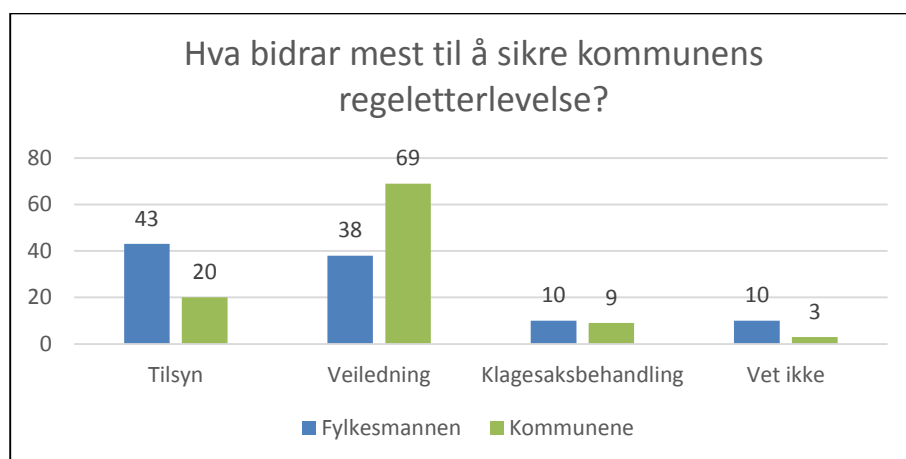
6.1.3men veiledning oppleves å være like egnet for å sikre regeletterlevelse

Samtidig som tilsyn oppleves som nyttig både for kommuner og tilsynsmyndigheter, er det delte oppfatninger om tilsyn er det beste virkemiddelet for å sikre at kommunen etterlever de lovene og reglene de er pålagt.

Som figur 9 viser, så er det et flertall blant respondentene i kommunene som mener at veiledning bidrar mest til å sikre regeletterlevelse. Blant fylkesmannsrespondentene er det relativt jevnt mellom tilsyn og veiledning mht. viktighet. De fagansvarlige i kommunene er mer positive til tilsyn som virkemiddel enn det rådmenn er. I embetene er fylkesmannen minst positiv til tilsyn som virkemiddel, mens ass. fylkesmann, utdanningsdirektør og beredskapssjef er mest positive. Her skiller fylkeslegene seg ut med at en relativt stor andel (27 prosent) oppgir klagebehandling som mest nyttig, mens 18 prosent oppgir veiledning som mest nyttig for å sikre regeletterlevelse.

I kommentarer til spørreundersøkelsen er det flere som er kritiske til å rangere virkemidler, ettersom alle virkemidlene kan være nyttige. Fra fylkesmannsembetene er det flere som peker på at en kombinasjon av virkemidler gir større effekt enn hvert enkelt tiltak utgjør alene. Enkelte pekte også på at det er kunstig å sammenligne tre ulike virkemidler som alle har sin funksjon og viktige plass i forvaltningen.

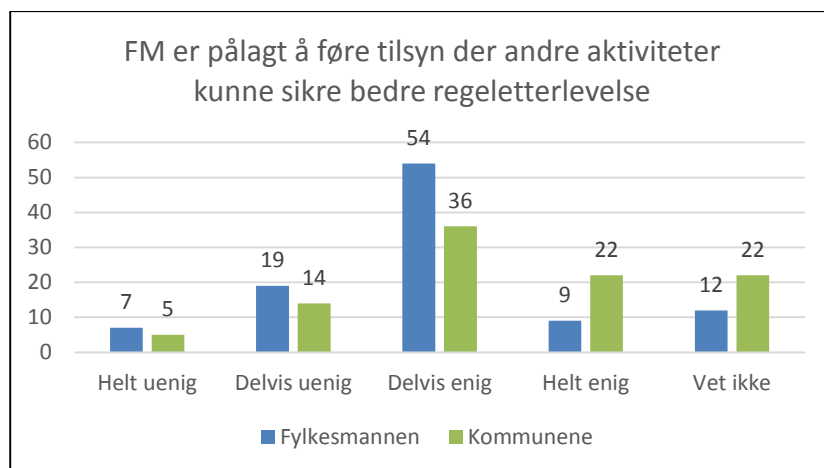
Også de nasjonale tilsynsmyndighetene er kritiske til å sette virkemidlene opp mot hverandre. De pekte i intervjuer på at en av styrkene til Fylkesmannen er at de har flere virkemidler å velge mellom, som de kan tilpasse etter hva det er kommunen har behov for og hvilken sak de står overfor.



Figur 9: Hva bidrar mest til å sikre kommunens regeletterlevelse?

Samme tendens finner vi i svarene på påstanden om at Fylkesmannen er pålagt å føre tilsyn der andre aktiviteter kunne sikre bedre regeletterlevelse, jfr. figur 10. Det er et flertall blant respondentene både fra stat og kommune som er helt eller delvis enige i dette. Igjen er kommunene mer positive enn Fylkesmannen når det gjelder andre virkemidler enn tilsyn. Her skiller både rådmenn og fylkesmenn seg ut med å ha høyest andel som er helt enige i påstanden. Det er størst andel som er uenige i påstanden blant fylkeslegene, mens det interessant

nok er en svært høy andel (81 prosent) blant utdanningsdirektørene som er delvis enige. Vi har ikke bedt respondentene om å kommentere hva slags aktiviteter de mener gir bedre regeletterlevelse, men det er grunn til å anta at det også her først og fremst dreier seg om ulike veiledningsaktiviteter.



Figur 10: Fylkesmannen er pålagt å føre tilsyn der andre aktiviteter kunne sikre bedre regeletterlevelse

6.1.4 Ulike typer av tilsyn og kontroll oppleves i ulik grad nyttig

Vi har i ulike sammenhenger fått synspunkter både fra fylkesmannsembeter og kommuner om at tema for landsomfattende tilsyn ikke alltid «treffer» like godt.³⁸ Også i denne kartleggingen har vi fått enkelte tilbakemeldinger av den art.

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene rangere ulike typer tilsyn etter opplevd nytte (hendelsesbaserte, landsomfattende og egeninitierte tilsyn). Resultatet viser at både fylkesmannsembetene og kommunene mener at Fylkesmannens planlagte (egeninitierte) tilsyn er mest nyttig. I kommentarer til rangeringen er det likevel flere som peker på at en slik rangering ikke er hensiktsmessig, fordi alle typer tilsyn har sin berettigelse og kan være nyttige.

I spørreundersøkelsen til kommunene ba vi respondentene rangere ulike typer kontroll etter opplevd nytte. Her ble statlig tilsyn sammenlignet med kommunenes to typer egenkontroll, hhv. forvaltningsrevisjonen og internkontrollen. Respondentene i kommunene ga uttrykk for at kommunens internkontroll er mest nyttig. Statlig tilsyn oppleves marginalt mer nyttig enn den kommunale forvaltningsrevisjonen.

6.1.5 Læringsaktiviteter i tilknytning til tilsynet gir økt nytte

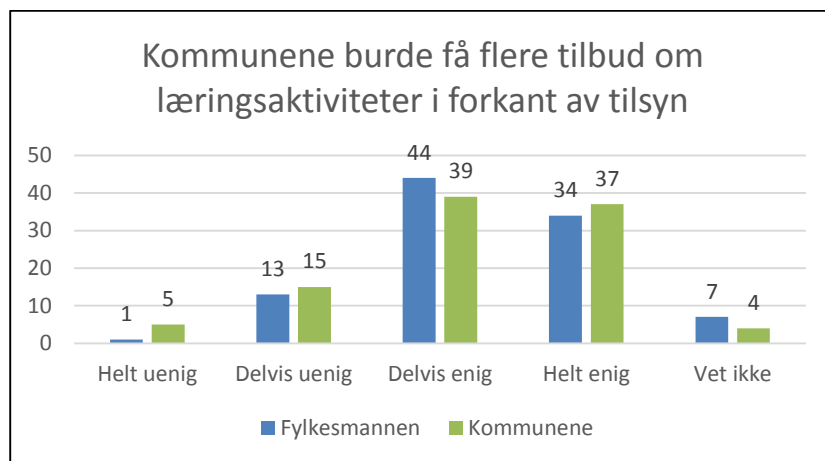
Enkelte fylkesmannsembeter iverksetter såkalte læringsaktiviteter i tilknytning til konkrete tilsyn, jfr. kap 4.4. Som nevnt i kap. 5 er omfanget av

³⁸ Difi (2015:19) *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015.*

læringsaktiviteter begrenset og det varierer mellom fagområdene hvor mye ressurser som brukes på dette.

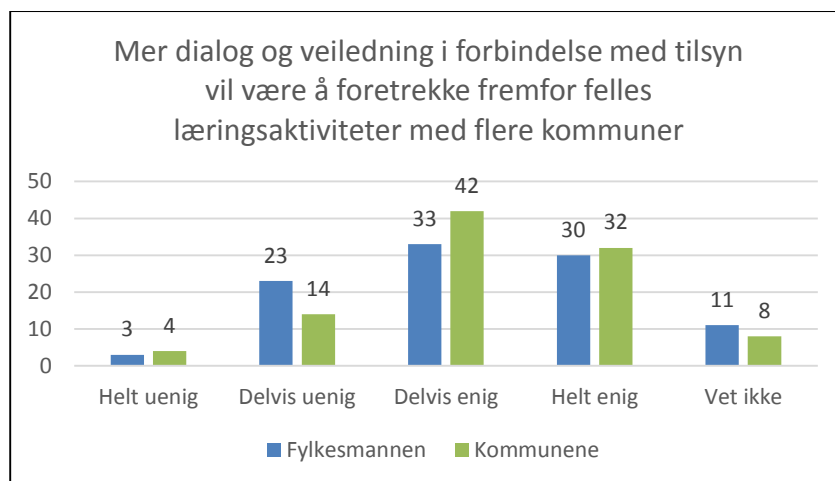
Tilbakemeldingene fra fylkesmannsembetene indikerer at læringsaktiviteter er mest utbredt på opplæringsområdet. Det gis også uttrykk for at veiledningsaktiviteter i tilknytning til tilsynet er læringsfremmende og bidrar til regelverksetterlevelse. Tilsyn som skaper forståelse for regelverket og som oppleves som nyttige og legitime av kommunen, kan ha større effekt enn generell veiledning.

I spørreundersøkelsen til fylkesmannsembetene og kommunene var læringsaktiviteter et av temaene. Som figur 11 under viser, er det et klart flertall både blant kommunene og fylkesmannsembetene som mener at kommunene bør få flere tilbud om læringsaktiviteter i forkant av tilsyn. Det er likevel verdt å merke seg den store andelen som er «delvis enig».



Figur 11: Kommunene burde få flere tilbud om læringsaktiviteter i forkant av tilsyn

Som figur 12 viser, så mener et flertall av respondentene både fra fylkesmannsembetene og kommunene at mer dialog og veiledning i forbindelse med tilsyn er å foretrekke fremfor felles læringsaktiviteter med flere kommuner. Det er ikke unaturlig at kommunene foretrekker en til en veiledning med Fylkesmannen i forbindelse med konkrete tilsyn. Når et flertall av respondentene fra Fylkesmannen også mener dette, kan det være uttrykk for at det mest optimale er å ha tid og ressurser til mer dialog og veiledning med enkeltkommuner fremfor felles aktiviteter for flere kommuner.



Figur 12: Mer dialog og veiledning i forbindelse med tilsyn vil være å foretrekke

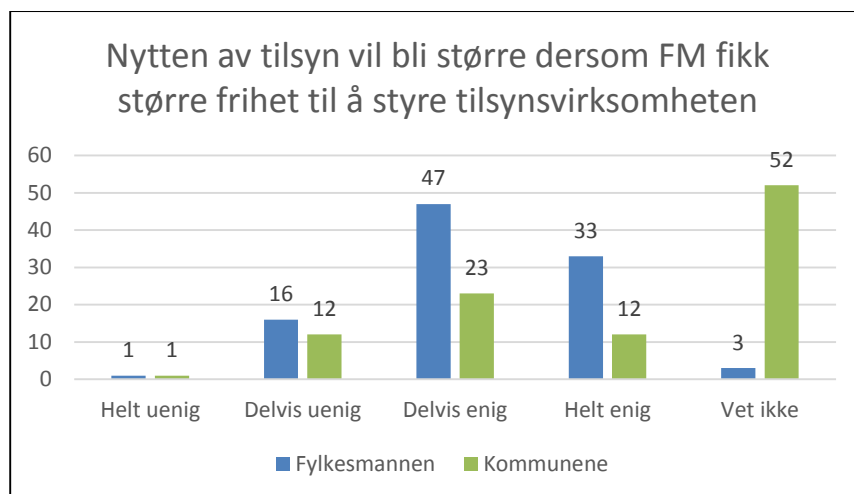
Selv om læringsaktiviteter var mest omfattende på opplæringsområdet viser figur 12 over at respondentene fra kommunen uavhengig av fagområdet mener tilsyn bidrar til læring. Derfor er det viktig å ikke forveksle mangel på såkalte læringsaktiviteter med at Fylkesmannen eller de nasjonale tilsynsmyndighetene i de andre sektorene ikke innretter tilsynet slik at det skal bidra til læring. Slik vi forstår tilsynsvirksomheten kan alle tilsyn bidra til læring og forbedring i kommunen, mens noen tilsyn har et ekstra element som kalles læringsaktiviteter. For eksempel peker en rapport fra Fylkesmannen i Aust og Vest-Agder på at man kan øke læringsutbyttet av tilsyn ved å benytte seg av enkle pedagogiske prinsipper i gjennomføringen av tilsynet og ved å begynne sluttmøtet med å oppsummere hva kommunen gjør bra.³⁹

6.1.6 Vil mer frihet til Fylkesmannen øke nytten av tilsyn?

I kartleggingen har vi også vært opptatt av å få synspunkter på hvordan man kan få økt nytte av tilsyn.

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene ta stilling til en påstand om at nytten av tilsyn vil bli større dersom Fylkesmannen får større frihet til å styre tilsynsvirksomheten. Som figur 13 viser, er et klart flertall av respondentene fra Fylkesmannen enige i denne påstanden. Det er likeledes tydelig at dette er et spørsmål respondentene fra kommunene ikke har sterke synspunkter på. Det kan forklares med at kommunene ikke har så stor innsikt i hvordan Fylkesmannen blir styrt.

³⁹ Fylkesmannen i Aust og Vest-Agder (2016) *Utvidet samarbeid om tilsyn og kommunenes egenkontroll*



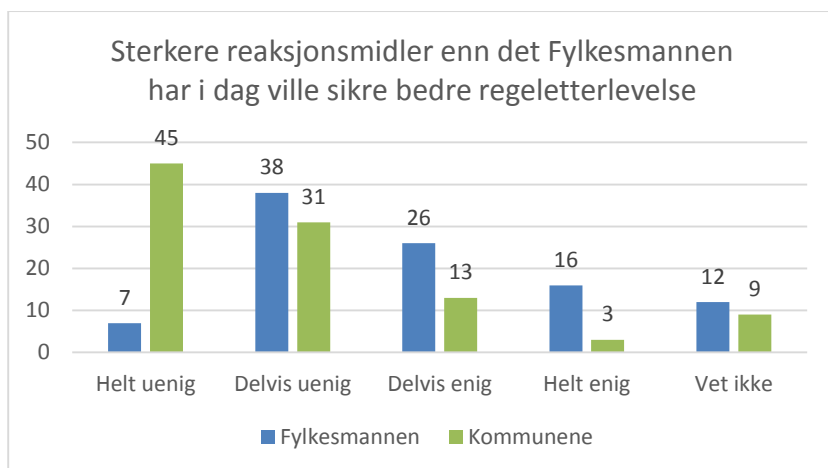
Figur 13: Nyttien av tilsyn vil bli større dersom Fylkesmannen fikk større frihet til å styre tilsynsvirksomheten

Fra tidligere Difi-undersøkelser⁴⁰ er vi kjent med at fylkesmannsembetene har etterlyst større frihet til å velge tema for tilsyn og mindre strenge volumkrav knyttet til de ulike typene tilsyn. Resultatene fra denne spørreundersøkelsen tyder på at dette fortsatt er tilfelle. I kommentarene til spørreundersøkelsen (tilbakemeldingen) er det flere som peker på at de ønsker større handlingsrom til selv å velge tema og antall tilsyn ut fra Fylkesmannens kjennskap til kommunene.

I kartleggingen har vi også fått andre synspunkter på hva som kan bidra til at tilsynet blir enda mer nyttig. Som nevnt i pkt. 6.1.5 og 6.1.3 er det mange som mener at veiledning og læringsaktiviteter i tilknytning til tilsyn bidrar til å økt nytte. I tillegg peker noen respondenter på at det er behov for flere ressurser til tilsyn og at nytten av tilsyn vil økes om kapasiteten blir større. Det har også kommet forslag om at ressurser bør overføres fra direktoratsnivået til Fylkesmannen. Flere tar også til orde å forenkle regelverk og tilsynshjemler.

Vi ba også respondentene vurdere en påstand om at sterkere reaksjonsmidler enn det Fylkesmannen har i dag vil bidra til bedre regeletterlevelse. Hverken respondentene fra kommunen eller Fylkesmannen var særlig enige i dette, jfr. Figur 14.

⁴⁰ Bl.a Rapport 2015: 19, Difi-notat 2015:03, Difi-rapport 2012:9, Difi-rapport 2011:4

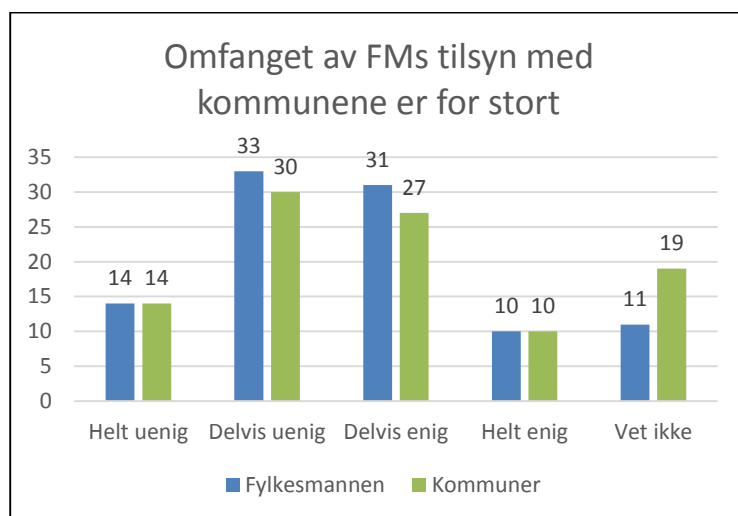


Figur 14: Sterkere reaksjonsmidler enn det Fylkesmannen har i dag ville sikre bedre regeletterlevelse

6.2 Omfang og innretning av tilsynet

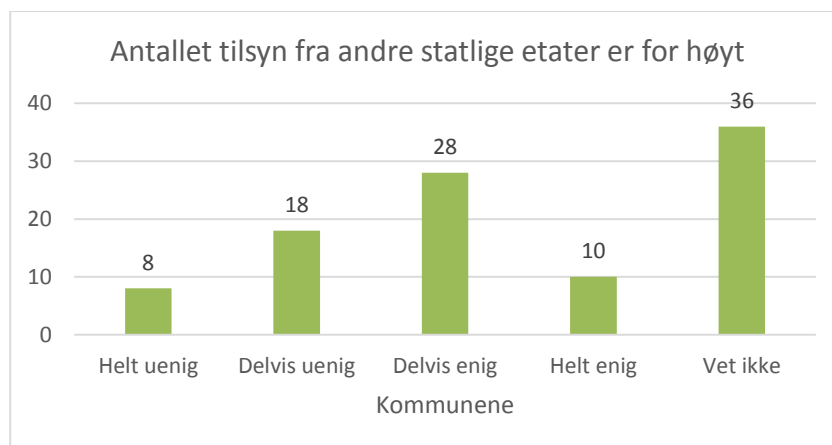
6.2.1 Delte oppfatninger om omfanget av tilsyn er for stort

Vi ba også respondentene vurdere om omfanget av Fylkesmannens tilsyn er for stort. Figuren under viser at 47 prosent av respondentene fra Fylkesmannen og 44 prosent av respondentene fra kommunen er helt eller delvis uenig i dette.



Figur 15: Omfanget av Fylkesmannen tilsyn med kommunene er for stort

Vi ba også respondentene fra kommunen vurdere om omfanget av tilsyn fra andre statlige etater er for høyt. Respondentene svarer ikke tydelig enig eller uenig på denne påstanden, men fordeler seg utover de ulike svarkategoriene. Hovedtyngden av respondentene svarer «delvis enig» og «vet ikke» jamfør figur 16.



Figur 16: Antallet tilsyn fra andre statlige etater er for høyt

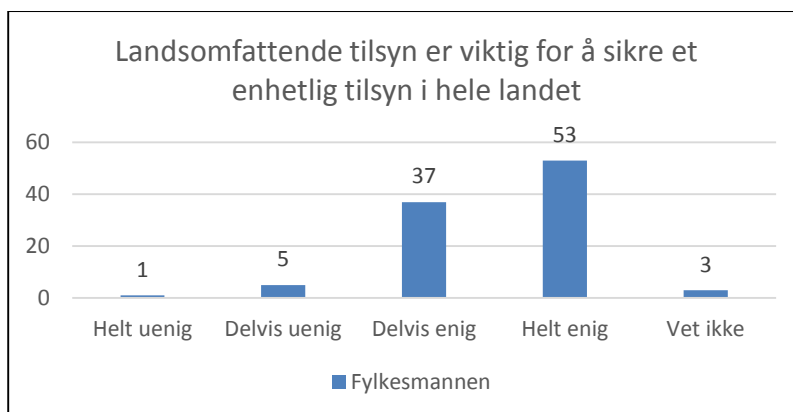
6.2.2 Landsomfattende tilsyn bidrar til enhetlig tilsyn

Regjeringen har foreslått å redusere det landsomfattende tilsynet dersom kommunereformen fører til større kommuner.⁴¹ I forbindelse med Difi rapport 2015:19 pekte også enkelte fylkesmannsembeter på at omfanget og hensiktsmessigheten av landsomfattende tilsyn var varierende. Enkelte av fylkesmannsembetene opplevde f.eks. at nesten alle ressurser til tilsyn på helseområdet var bundet opp i landsomfattende og hendelsesbasert tilsyn og at de ikke fikk gjennomført egeninitierte tilsyn de mente var ønskelige.

Argumentene for landsomfattende tilsyn er imidlertid at de bidrar til kompetanseheving blant embetene og at de kan gi en indikasjon på hvordan statusen er for regeletterlevelsen på et avgrenset område i flere kommuner. Helsetilsynet peker for eksempel på at volumkravet for landsomfattende tilsyn ikke er noe som ligger fast, men at det er en kontinuerlig avpassning mellom nasjonale hensyn og den lokale friheten til Fylkesmannen. Landsomfattende tilsyn kan for eksempel brukes som del av en strategi eller som en del av utvidet fokus på et spesielt viktig felt. Man kan også se på landsomfattende tilsyn som et tiltak som gjør at kommunene møter en mer enhetlig stat i tilsynet, uavhengig av hvilket embete som fører tilsynet. Det er også kompetansehevende i den form at Fylkesmannen får ekstra innføring og metodehjelp i særlig sentrale deler av regelverket.

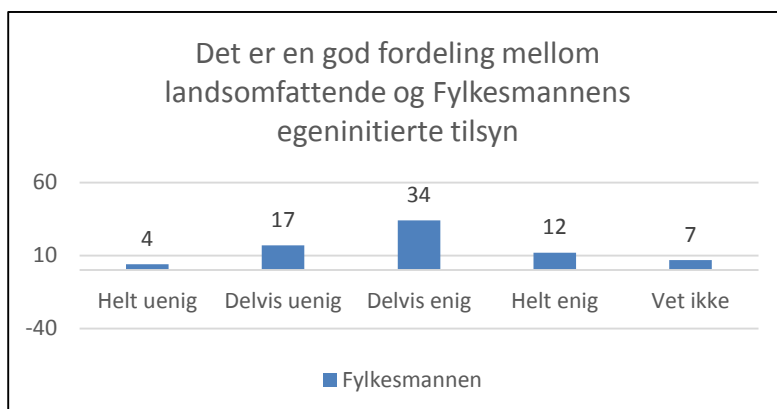
Vi ba Fylkesmannen ta stilling til to påstander om det landsomfattende tilsynet i undersøkelsen. Som figur 17 viser, er respondentene hos Fylkesmennene i hovedsak delvis eller helt enig i at landsomfattende tilsyn bidrar til å sikre et enhetlig tilsyn i hele landet. Dette kan indikere at de ansatte i embetene ikke er så negative til det landsomfattende tilsynet i seg selv.

⁴¹ Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen — nye oppgaver til større kommuner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Figur 17: Landsomfattende tilsyn er viktig for å sikre et enhetlig tilsyn i hele landet.

Vi ba også respondentene vurdere fordelingen mellom antallet landsomfattende tilsyn og egeninitierte tilsyn. Som det fremgår av vedlegg 1, varierer det hvor mange landsomfattende tilsyn de ulike fagområdene skal gjennomføre. Som figuren under viser er Fylkesmennene noe kritiske til fordelingen. Alt i alt er 46 prosent delvis eller helt enig i at fordelingen er god, mens 21 prosent er delvis eller helt uenig.

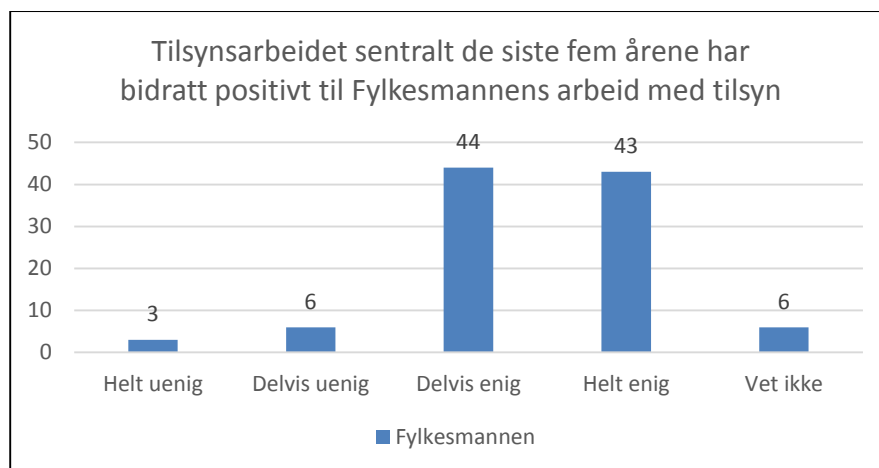


Figur 18: Det er en god fordeling mellom landsomfattende og Fylkesmannens egeniniterte tilsyn

6.3 Forholdet til nasjonale tilsynsmyndigheter

6.3.1 Positive bidrag til Fylkesmannens tilsyn

Som figur 19 på neste side viser, mener et stort flertall av respondentene hos Fylkesmannen at arbeidet i de nasjonale tilsynsmyndighetene i den senere tid har bidratt positivt til Fylkesmannens arbeid med tilsyn. Utdanningsdirektørene gir sterkest uttrykk for dette. Dette er også i tråd med den positive utviklingen respondentene i Difi notat 2015:3 pekte på. Dette forsterker bildet av den positive trenden som respondentene oppgir av de opplever.



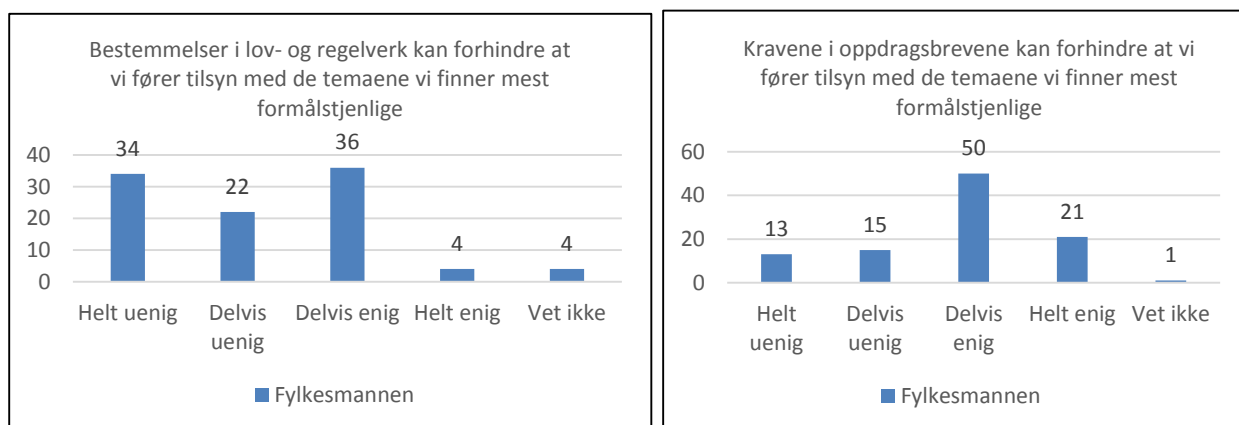
Figur 19: Tilsynsarbeidet sentralt de siste fem årene har bidratt positivt til Fylkesmannens arbeid med tilsyn

6.3.2men sentrale krav styrer valg av tilsynsystema

Når det gjelder påstanden om at lov- og regelverket kan forhindre Fylkesmannen i å føre tilsyn med de mest formålstjenlige temaene er det også her et flertall som er uenige i dette (jfr. figur 20-21 under). Vi ser likevel at 36 prosent av respondentene er delvis enige.

Her er det enkelte variasjoner i oppfatninger mellom fylkesmenn og assisterende fylkesmenn på den ene siden og de ulike faggruppene på den andre. Et flertall av fylkesmenn og assisterende fylkesmenn er delvis enig i påstanden. Likeledes er 51 prosent av miljøvernssjefer og 43 prosent av fylkeslegene helt eller delvis enige i påstanden, mens det blant utdanningsdirektørene og de fagansvarlige på beredskap er et klart flertall som er uenige i påstanden.

Flere av respondentene mener imidlertid at bestemmelser i oppdragsbrevet (nå tildelingsbrevet) hindrer dem i å velge de temaene de selv mener ville være mest formålstjenlige.



Figur 20: Bestemmelser i lov- og regelverk kan forhindre at vi fører tilsyn med de temaene vi finner mest formålstjenlige.

Figur 21: Kravene i oppdragsbrevene kan forhindre at vi fører tilsyn med de temaene vi finner mest formålstjenlige

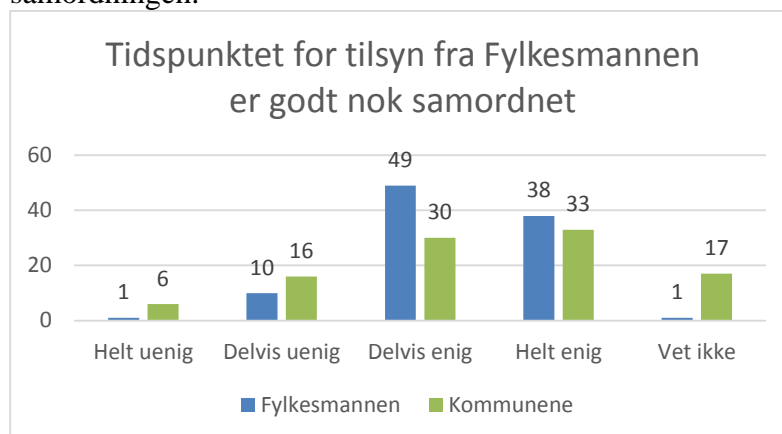
6.4 Samordning

6.4.1 Mulighet for å samordne tilsyn bedre i tid

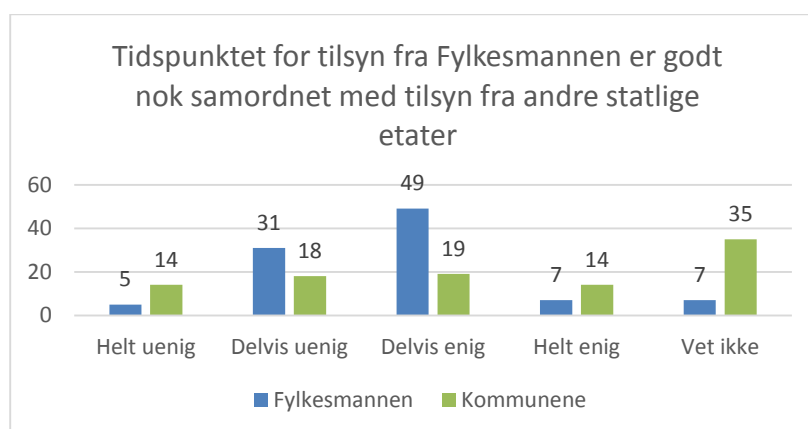
Fylkesmannen er pålagt å samordne de planlagte tilsynene i tid, i dagens kommunelov. I forslaget til ny kommunelov er denne plikten foreslått utvidet til at de også i større grad skal ta hensyn til belastningen til den enkelte kommune og at Fylkesmannen skal ha en instruksjonsrett overfor andre statlige tilsynsmyndigheter. Vi ba respondentene vurdere hva de synes om den tidsmessige samordningen i dag.

Hvis vi sammenligner respondentenes svar på om tidspunktet for tilsyn er godt nok samordnet fra henholdsvis Fylkesmannen eller andre statlige etater ser vi at kommunene er mest fornøyde med samordningen av tilsyn fra Fylkesmannen. Det er imidlertid en stor andel vet ikke svar fra kommune-respondentene på spørsmålet om samordningen fra andre statlige etater.

I kommune-undersøkelsen er det rådmennene som ser et noe større forbedringspotensial her enn hva de øvrige gjør, de er noe mindre tilfredse med samordningen.



Figur 22: Tidspunktet for tilsyn fra Fylkesmannen er godt nok samordnet



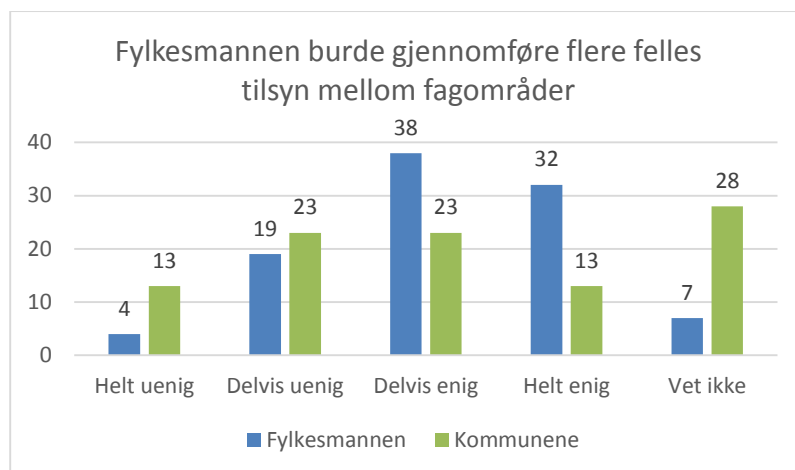
Figur 23: Tidspunktet for tilsyn fra Fylkesmannen er godt nok samordnet med tilsyn fra andre statlige etater.

Vi vet heller ikke basert på disse spørsmålene om utfordringen av samordningen i tid kommer av de hendelsesbaserte tilsynene. Disse kan ikke i sin natur være samordnet i tid. I kapittel 5 peker vi også på at kommunene i vår

undersøkelse fikk et begrenset antall tilsyn i 2015, selv om det var store variasjoner mellom kommunene.

I informasjonsinnhenting til embetene ba vi de beskrive hvordan de samordner tilsyn internt i embetet og eksternt mot andre tilsynsmyndigheter. De fleste embetene oppga å ha ulike former for tilsynsgrupper eller samordningsforum for den interne samordningen. De fleste av disse var samordningsgrupper knyttet spesielt til samordning av tilsyn, mens noen få var som en del av en utvidet samordningsgruppe i embetet. To embeter oppga også at de hadde en egen koordinator av tilsynslag eller fagstaben som jobbet særskilt med samordningen av tilsyn. Mot de øvrige tilsynsmyndighetene var det færre faste kontaktflater som embetene oppga. Fylkesmannen i Rogaland har for eksempel to samordningsmøter i året med de andre statlige tilsynsmyndighetene. De bruker ett av møtene til den praktiske samordningen og ett av møtene til utveklings av erfaringer og informasjon. I praksis peker embetene på at det er vanskelig å få til samordningen i tid med de eksterne tilsynsmyndighetene på grunn av ulikt årshjul. Mens Fylkesmannen i hovedsak legger planer for de planlagte tilsynene i oktober-desember (og planen klar i desember) gjennomfører for eksempel Mattilsynet og Arbeidstilsynet en større del av planleggingen i januar-april. Mattilsynet og Arbeidstilsynet har også et større behov for å ha uanmeldte tilsyn, og dermed er samordningen vanskelig. I tillegg peker flere embeter på at det ikke er mulig å samordne de hendelsesbaserte tilsynene. Enkelte av embetene trakk frem at de har god erfaring med å sende ut et utkast til tilsynskalender til kommunene i desember, men at de sjeldent fikk tilbakemeldinger på at belastningen eller samordningen ikke var tilfredsstillende.

En annen form for samordning av tilsyn kan være såkalte «felles-tilsyn». Dette er tilsyn hvor flere avdelinger hos Fylkesmannen kan gå sammen og åpne tilsyn mot en kommune på tilgrensende temaer. På den måten kan kommunen få færre planlagte tilsyn fra Fylkesmannen, men når det først kommer vil det være mer omfattende. Vi ba respondentene i kommunen og hos Fylkesmannen ta stilling til om de ønsker flere slike tilsyn. Som figur 24 viser er Fylkesmannen mer positive til dette enn respondentene fra kommunene. Det er også en stor andel fra kommunen som svarer «vet ikke» på dette spørsmålet. En mulig forklaring på den negative holdningen til felles tilsyn kan skyldes at de kan være mer ressurskrevende både for Fylkesmannen og kommunene, samt at det ikke på alle fagfelt er tilgrensende områder i regelverkene som egner seg for felles tilsyn.



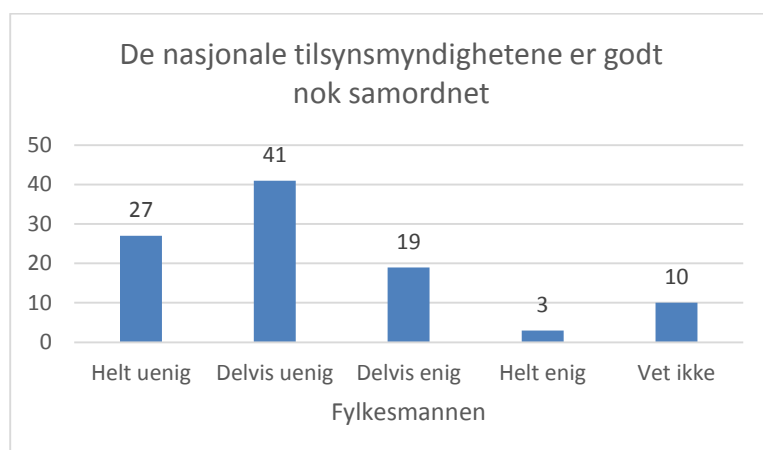
Figur 24: Fylkesmannen burde gjennomføre flere felles tilsyn mellom fagområder

Tilsynet vi deltok på i samarbeid med Fylkesmannen i Vestfold var et slikt felles-tilsyn mellom beredskap og kommunal helse og omsorgstjeneste. Dette vurderte alle parter til å være hensiktsmessig fordi beredskap innen helse og sivilbeskyttelsesloven er svært naturlig å se i sammenheng for både kommunen og Fylkesmannen.

6.4.2 Nasjonale tilsynsmyndigheter er ikke tilstrekkelig samordnet

Som gjennomgangen i kapittel 4 viser er det de nasjonale tilsynsmyndighetene som gir føringer for volumkrav, metodebruk, begrepsbruk og de forvalter databasene for tilsynsrapportene. Vi ba derfor respondentene ta stilling til noen påstander om den nasjonale samordningen.

Respondentene hos Fylkesmannen synes ikke de nasjonale tilsynsmyndighetene er godt nok samordnet. Her ser de et forbedringspotensial jamfør figuren under.

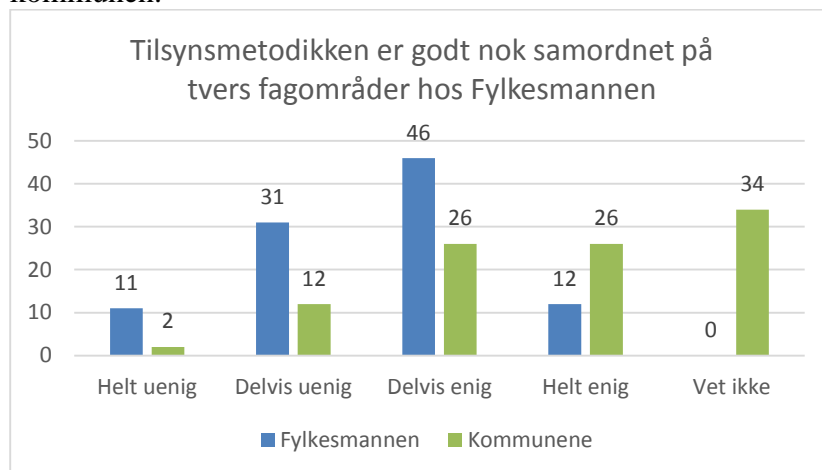


Figur 25: De nasjonale tilsynsmyndighetene er godt nok samordnet

6.4.3 Ulike syn på behovet for samordning av metodikk og begrepsbruk

På spørsmålet om det er metodikken som ikke er godt nok samordnet, svarer et flertall av respondentene hos Fylkesmannen at de er delvis enig i at denne er

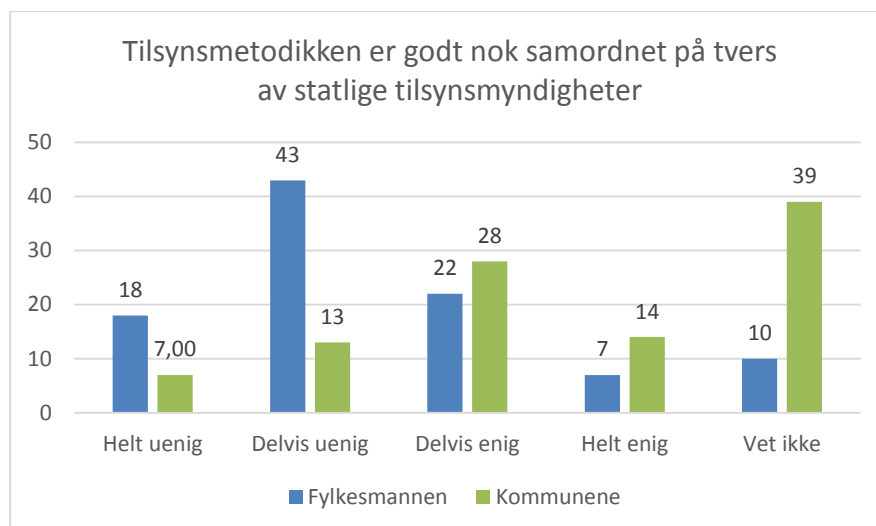
godt nok samordnet (46 prosent av respondentene), men det er likevel 42 prosent som er delvis uenig eller helt uenig i påstanden. Blant respondentene fra Fylkesmannen er det utdanningsdirektørene som er minst fornøyde. En mulig forklaring på dette kan være at de ikke deltar i nettverket for HMS-etatene hvor metode og begrepsbruk i større grad er harmonisert. Igjen ser vi at respondentene fra kommunen har en stort andel «vet ikke» svar. Dette kan indikere at dette ikke oppleves som noe problem for de fagansvarlige i kommunen.



Figur 26: Tilsynsmetodikken er godt nok samordnet på tvers av fagområdet hos Fylkesmannen

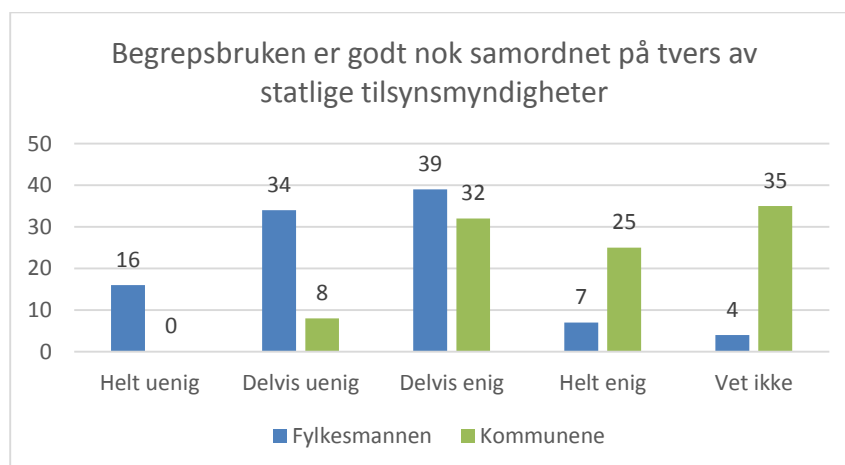
Flere av de nasjonale tilsynsmyndighetene pekte i intervjuene på at diskusjoner om lik eller felles metode på tvers av fagområder kan være utfordrende. For dem er det viktigste spørsmålet hva Fylkesmannen skal undersøke ved tilsynet og at Fylkesmannen har rom til å velge metodisk tilnærming fritt etter hva som egner seg til undersøkelsesspørsmålet. De pekte også på at metodikken er i kontinuerlig utvikling hos både de nasjonale tilsynsmyndighetene og i embetene og at en standardisering på tvers av fagområdene kan bremse en slik kontinuerlig utviklingsarena.

Respondentene fra Fylkesmannen er mindre tilfredse med metodikken på tvers av sine fagområder og de andre statlige tilsynsmyndighetene. Kommunene fordeler seg mer jevnt og har igjen en høy andel «vet ikke» svar.



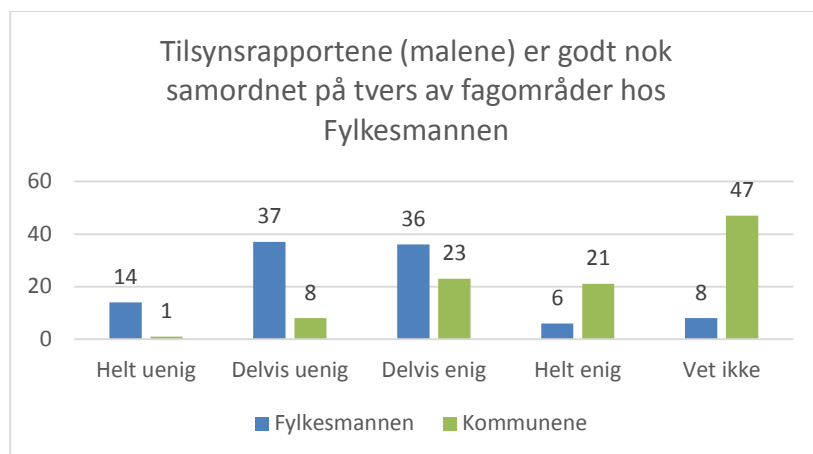
Figur 27: Tilsynsmetodikken er godt nok samordnet på tvers av statlige tilsynsmyndigheter

På spørsmålet om begrepsbruken er godt nok samordnet på tvers av statlige myndigheter, ser vi av svarene at dette er en større utfordring for respondentene fra Fylkesmannen enn kommunene. For kommunen svarer et flertall av respondentene «delvis enig» eller «helt enig», og en stor andel «vet ikke». Respondentene fra Fylkesmannen er mer misfornøyd. Blant respondentene fra Fylkesmannen er det Utdanningsdirektørene som er minst fornøyde og de fagansvarlige for beredskap som er mest fornøyde. At Utdanningsdirektørene er minst fornøyde er i tråd med svarene de oppga på spørsmålet om tilsynsmetodikken er godt nok samordnet.



Figur 28: Begrepsbruken er godt nok samordnet på tvers av statlige tilsynsmyndigheter

Vi spurte respondentene om malene for tilsynsrapporter er godt nok samordnet. Svarene fra respondentene i kommunen, med 47% «vet ikke» svar, kan indikere at det ikke er et problem for de fagansvarlige at rapportene er ulike. En forklaring på dette kan være at de fagansvarlige fra for eksempel opplæring sjeldent trenger å forholde seg til en tilsynsrapport fra et annet fagområdet enn sitt eget. Dermed er det ikke så stort problem at de er ulike. Respondentene fra Fylkesmannen er imidlertid mer misfornøyd med samordningen av malene.



Figur 29: Tilsynsrapportene er godt nok samordnet på tvers av fagområder hos Fylkesmannen

6.4.4 Begrenset samordning med kommunens egenkontroll

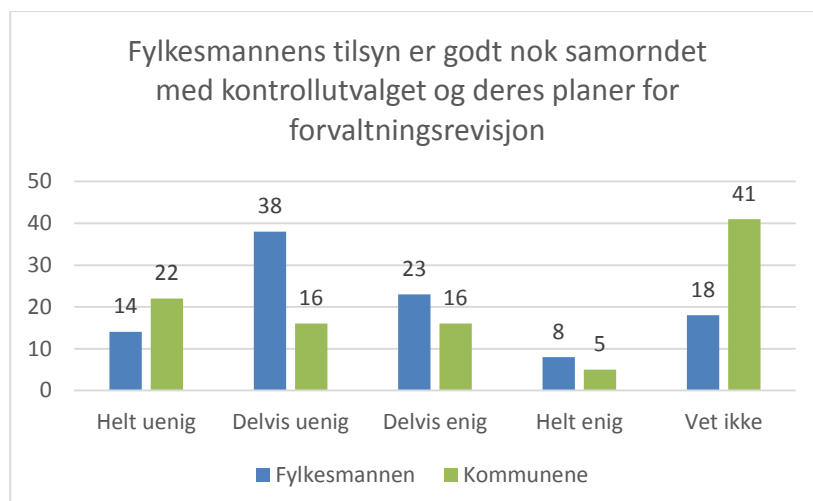
Det er flere ganger blitt pekt på at Fylkesmannen bør samordne seg mer med kommunens egenkontroll og at en styrket egenkontroll potensielt kan erstatte statlig tilsyn ved større kommuner.⁴² Det har også vært gjennomført et nylig forsøk på hvordan Fylkesmannen i praksis kan samordne seg mer med egenkontrollen.⁴³ Derfor ba vi respondentene vurdere hvordan samordningen er i dag.

Et flertall av respondentene fra Fylkesmannen er «helt uenig» eller «delvis uenig» i at samordningen mellom kontrollutvalget og Fylkesmannen er god nok i dag. Respondentene fra kommunene fordeler seg jevnere over de ulike svarkategoriene, og et flertall (41 prosent) svarer «vet ikke» på påstanden. De aller fleste av disse «vet ikke» svarene kom fra de fagansvarlige respondentgruppene. I Fylkesmannsundersøkelsen var det 13 av 74 respondenter som svarte «vet ikke», men her var flertallet av dem enten fylkesmann eller assisterende fylkesmann.

Det er interessant å merke seg at respondentene fra Fylkesmannen er mer misfornøyd med denne samordningen enn respondentene fra kommunen. Hverken vi, eller andre, har imidlertid foretatt en innholdsanalyse av forvaltningsrevisjonene for å vurdere hvordan og om de eventuelt har overlappende områder de kontrollerer.

⁴² Se for eksempler: PWC (2015) *Kommunestyrets overordnende tilsynsansvar*.

⁴³ Fylkesmannen i Aust og Vest-Agder (2016) *Utvidet samarbeid om tilsyn og kommunenes egenkontroll*



Figur 30: Fylkesmannens tilsyn er godt nok samordnet med kontrollutvalget og deres planer for forvaltningsrevisjon

Fylkesmannen i Agder har hatt et pilotprosjekt om utvidet samarbeid med kommunens egenkontroll. I korte trekk gikk samarbeidet ut på utveking av planer og informasjon, forsøk på å se tema for forvaltningsrevisjon og tilsyn i sammenheng og hvordan man kan hente effekt ut av å se de to kontrolltypene i sammenheng. Prosjektet har en rekke forslag til hvordan andre embeter kan prøve et utvidet samarbeid. Prosjektet peker imidlertid også på at for kommunen kan det føre til merarbeid å skulle ha forvaltningsrevisjon og tilsyn på samme tema, og at styrken i økt samarbeid kanskje kan være at kommunen velger å igangsette forvaltningsrevisjon på et område de ikke har hatt et planlagt tilsyn på over lang tid. I tillegg er det noen praktiske utfordringer, som at plan for forvaltningsrevisjoner vedtas en gang hvert fjerde år. Prosjektets viktigste læringspunkter er imidlertid hvordan Fylkesmannen kan utnytte sitt spillerom mellom kontroll og veiledning og hvordan dette kan føre til økt utbytte av tilsynet i kommunen.⁴⁴

PWC gjennomførte også en undersøkelse i 2015 på oppdrag fra KS hvor de vurderte hvordan den kommunale egenkontrollen i praksis kunne redusere behovet for statlig tilsyn. Undersøkelsen viste at det var en rekke tiltak kommunen kan vurdere for å styrke den kommunale egenkontrollen, men at kommunene de undersøkte i hovedsak ikke ønsket å redusere det statlige tilsynet.⁴⁵ I tillegg pekte flere av de nasjonale tilsynsmyndighetene på at for å vurdere forslaget om at egenkontrollen til kommunen kan erstatte tilsynet må det gjennomføres en innholdsanalyse av forvaltningsrevisjonene til kommunen. De peker på at man i dag ikke vet om temaene og metodene for disse er komplementære. I tillegg trakk enkelte frem at tilsynets uavhengighet er svært viktig for tilliten til tilsynet. De satte derfor spørsmålsteget ved hvordan dette hensynet kan ivaretas hvis tilsyn skal erstatte egenkontrollen.

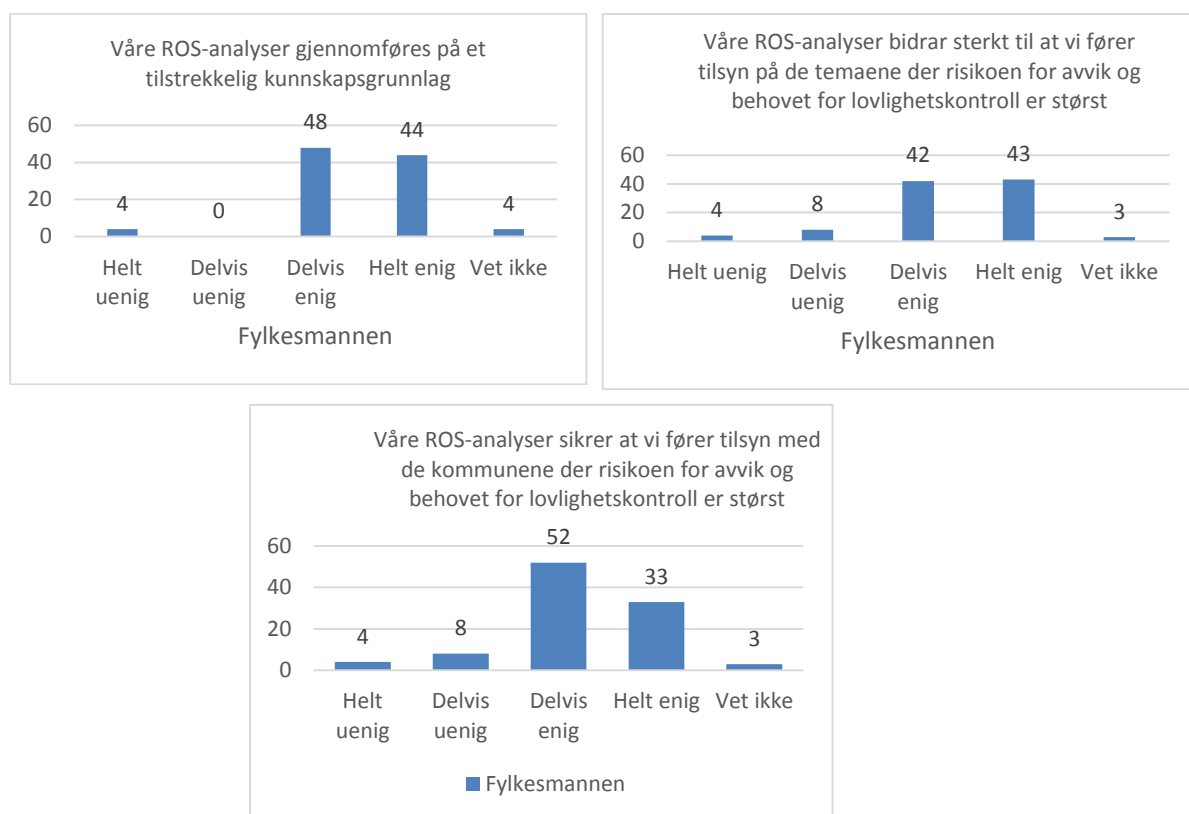
⁴⁴ Fylkesmannen i Aust og Vest-Agder (2016) *Utvidet samarbeid om tilsyn og kommunenes egenkontroll*

⁴⁵ PWC (2015) *Kommunestyrets overordnede tilsynsansvar*.

6.5 Planlegging og gjennomføringen av tilsynet

6.5.1 Fylkesmannen bruker ROS-analyser som grunnlag for tilsyn

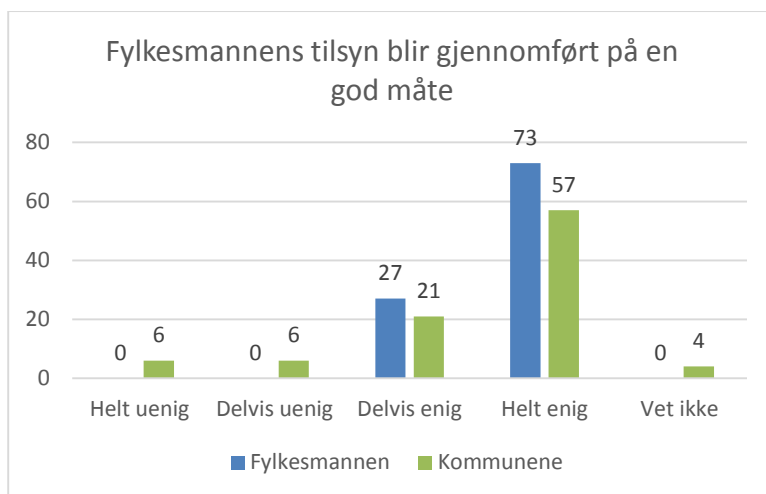
Fylkesmannsundersøkelsen hadde tre påstander om bruk av ROS-analyser. Svarene viser at respondentene er enige i at ROS-analysene deres både gjennomføres på et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, bidrar til at tilsyn føres på de viktigste temaene og at de riktige tilsynsobjektene blir valgt.



Figur 31-33: Kvaliteten på ROS-analysene

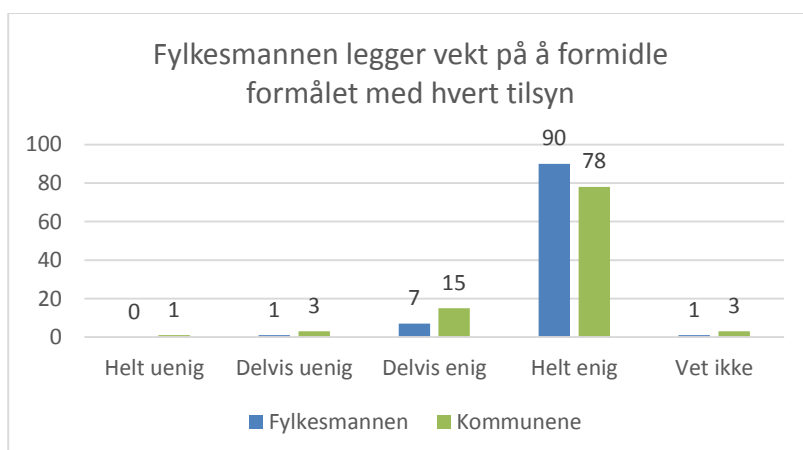
6.5.2 Tilfredshet med hvordan tilsynet gjennomføres

Vi ba respondentene ta stilling til om tilsynet fra Fylkesmannen blir gjennomført på en god måte. Dette kan gi en indikasjon på hvordan Fylkesmannen møter kommunen i tilsynet og kan supplere de tidligere spørsmålene om kommunen opplever tilsynet som nyttig. Figuren under viser at kommunene er tilfredse med Fylkesmannens gjennomføring. Respondentene fra Fylkesmannen er også tilfredse med sin egen gjennomføring.



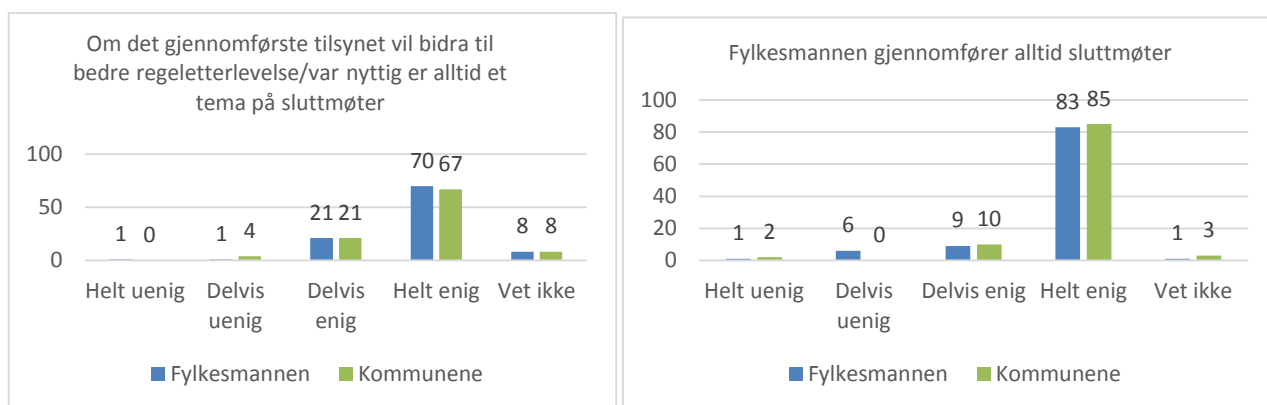
Figur 34: Fylkesmannens tilsyn blir gjennomført på en god måte

Vi ba respondentene vurdere om Fylkesmannen legger vekt på å formidle formålet med hvert enkelt tilsyn. Figuren under viser at både respondentene fra Fylkesmannen og kommunen er helt enig i at Fylkesmannen gjør dette.



Figur 35: Fylkesmannen legger vekt på å formidle formålet med hvert tilsyn

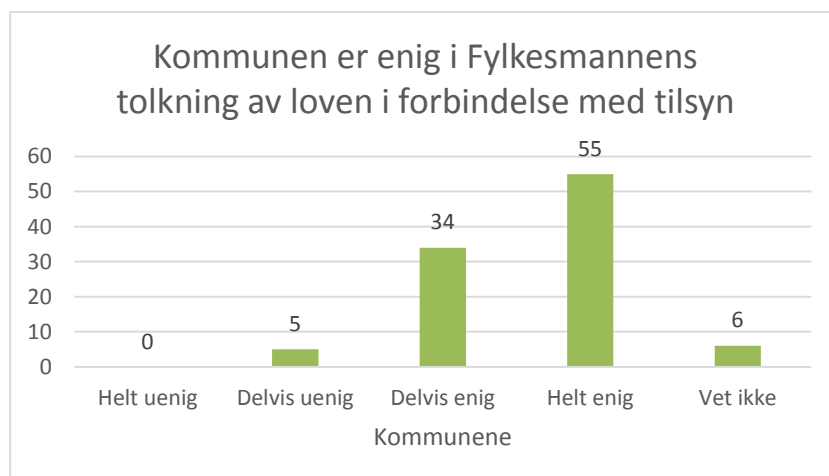
I tillegg ba vi respondentene svare på om Fylkesmannen alltid gjennomfører sluttmøter og om det på sluttmøtene diskuteres hvordan tilsynet som har blitt gjennomført kan bidra til bedre regeletterlevelse. Figurene på neste side viser at begge disse spørsmålene var både respondentene fra Fylkesmannen og kommunene enige i.



Figur 36-37: Gjennomføringen av sluttmøter og tema på sluttmøtene

6.5.3 Kommunene enige i Fylkesmannens lovtolkning ved tilsyn

Det har i en tidligere undersøkelse blitt hevdet at tilsynet kan begrense det kommunale selvstyret.⁴⁶ Dette har blitt påpekt fordi hvis kommunen er uenig i Fylkesmannens tolkninger av loven, finnes det ingen instans som kan avgjøre hvem som har tolket loven rett. Derfor ønsket vi å undersøke om kommunene var uenige i Fylkesmannens tolkninger. Figuren under viser at 55 prosent av respondentene i kommunen er helt enig i Fylkesmannens tolkning av loven, og kun 4,7 prosent er delvis uenig og ingen er uenige. Det er positivt og utfordrer noe av det tidligere fokuset på tilsynets hypotetiske begrensning av det kommunale selvstyret.



Figur 38: Kommunen er enig i Fylkesmannens tolkning av loven

⁴⁶ NIBR-rapport 2013:20 *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?*

6.6 Oppsummering av de viktigste funnene

De mest sentrale funnene i dette kapitlet er at både respondentene fra kommunen, Fylkesmannen og de nasjonale tilsynsmyndighetene mener at tilsyn bidrar til læring og bedre tjenester i kommunen. I tillegg er respondentene fra kommunen og Fylkesmannen fornøyd med den konkrete gjennomføringen av tilsyn. Både kommunen og Fylkesmannen peker imidlertid på at de ønsker mer rom for veiledning, og individuell veiledning er etterspurt. Fylkesmannen peker på at de ønsker noe mer frihet i styringen av tilsynet, men hverken kommunene eller Fylkesmannen ønsker sterkere reaksjonsmidler.

Både Fylkesmannen og kommunene synes at omfanget av tilsyn med kommunene er passe. Respondentene fra Fylkesmannen peker på at landsomfattende tilsyn er viktig for å sikre en enhetlig tilsynspraksis i hele landet, men de er noe kritiske til fordelingen mellom landsomfattende og egeninitierte. Fylkesmennene peker på at det arbeidet de nasjonale tilsynsmyndighetene har gjort de siste fem årene har bidratt positivt til tilsynsvirksomheten.

Når det gjelder samordningen av tilsyn er respondentene fra Fylkesmannen mer kritiske enn respondentene fra kommunene. Fylkesmannen peker på at samordning i tid kan være en utfordring, men de oppgir at det er en større utfordring å samordne i tid med de eksterne tilsynsmyndighetene enn internt i embetet. Dette peker embetene også på i samordningen av tilsynsmetodikken. Den er bedre blant Fylkesmannens egne fagområder, enn mot de eksterne. Fylkesmannen er også noe kritisk til samordningen av begrepsbruk, men også her er ikke kommunene like kritiske.

7 Drøfting og anbefalinger

I dette kapittelet presenterer vi Difis vurderinger og anbefalinger. Basert på funnene i vår undersøkelse vil vi først drøfte om tidsbruken til tilsyn står i forhold til nytten. Vi vil deretter diskutere om tilsyn kan bli et enda bedre virkemiddel gjennom mer fleksibel virkemiddelbruk, bedre samordning og mer kunnskap om statens samlede tilsyn.

7.1 Er tilsyn en tidstyv for kommunene?

7.1.1 Tilsyn er et nyttig virkemiddel

I kapittel 6.1 fremkommer det at både fylkesmannsembetene og kommunene i vårt utvalg stort sett opplever tilsyn som nyttig. Tilsyn bidrar til læring, til bedre kommunale tjenester og bedre regeletterlevelse.

Sammenlignet med tidligere undersøkelser er vårt inntrykk at kommunene er blitt mer positive til statlig tilsyn. Undersøkelsen bekrefter inntrykket fra Difis forprosjekt høsten 2015, der vi registrerte en mer positiv holdning til tilsyn fra kommunenes side enn de hadde i 2010⁴⁷. Mye av årsaken synes å ligge i større vektlegging av veiledning og læringsaktiviteter. Dessuten har tilsynsmyndighetene gjennom mange år videreutviklet tilsynsmetodikken, slik at den skal gi størst nytte.

Kommunene er også i overveiende grad enige i Fylkesmannens tolkning av loven i forbindelse med tilsyn. Tidligere har det fra kommunalt hold fremkommet ønsker om reduksjon av tilsyn begrunnet med at staten grep inn i kommunens frie skjønn og dermed gikk utover det som omfattes av lovlig tilsyn. Resultatene fra denne undersøkelsen støtter ikke opp om dette.

Respondentene fra fylkesmannsembetene er også overveiende enige i at tilsynsarbeidet som gjøres av de nasjonale tilsynsmyndighetene har bidratt positivt til utviklingen av tilsyn de siste fem årene. Etter vår vurdering synes derfor statlig tilsyn med kommunene å ha kommet inn på et godt spor.

7.1.2 Det brukes begrensede ressurser til tilsyn

Selv om tilsyn stort sett oppleves som nyttig, kan det være grunn til å drøfte om ressursbruken knyttet til tilsyn står i forhold til nytten. Vi har ikke grunnlag for å gjennomføre en nytte/kost-analyse, men på bakgrunn av kartleggingen av tidsbruk gjør vi oss noen refleksjoner.

Fylkesmannsembetene oppgir å ha brukt til sammen 225 årsverk på tilsyn med kommunepliktene. Dette utgjør ca. 9 prosent av Fylkesmannens samlede tidsbruk (jfr. kap 5.5). Ressursbruken varierer med fagområdene og Udir opplyser f.eks. at embetene bruker i gjennomsnitt 32 prosent av ressursene på tilsyn på deres fagområder. Tilsyn er en prioritert oppgave på mange av

⁴⁷ Difi (2010) *Statlig styring av kommunene, om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*. Difi-rapport 2010:4.

Fylkesmannens fagområder og en tidsbruk på rundt 30 prosent på tilsyn på disse områdene synes ikke spesielt høyt.

Kommunene i vårt datamateriale oppga å ha brukt i gjennomsnitt drøyt 11,3 ukeverk på tilsyn i 2015. Dette omfatter tid brukt på tilsyn knyttet til både kommuneplikter og aktørplikter. Kommunene i undersøkelsen rapporterte at de i 2015 i snitt hadde tre tilsyn med kommunepliktene fra Fylkesmannen.

Om alle kommuner er som kommunene i Hedmark og Møre og Romsdal, vil det bety at kommunene i Norge samlet sett bruker om lag 4836 ukeverk eller 93 årsverk på statlig tilsyn. Det er en meget liten andel (0,03 prosent) av de drøyt 370 000 årsverkene i kommunal sektor⁴⁸, selv om spesielt små kommuner kan oppleve det enkelte tilsyn som belastende der og da. Vi må anta at store kommuner bruker betydelig mer enn 11,3 ukeverk i året på tilsyn, men det er ikke grunn til å tro at dette vil bety en stor økning av den samlede ressursbruken.

Når både kommuner, fylkesmannsembeter og nasjonale tilsynsmyndigheter opplever at tilsyn stort sett er nyttig, så utgjør tilsyn etter Difis vurdering ingen urimelig belastning på kommunene rent tidsmessig. Så lenge de statlige tilsynsmyndighetene evner å samordne planlagte tilsyn i tid, gir tilsyn etter vår vurdering god nytte sett i relasjon til kostnadene for kommunene.

Etter vår vurdering synes det heller ikke å være slik at staten bruker for mye ressurser på tilsyn med kommunene. Det brukes som nevnt i kap. 5.7 begrenset med ressurser hos sentrale tilsynsmyndigheter til tilsyn med kommunene. Selv om enkelte respondenter fra Fylkesmannen har tatt til orde for å overføre ressurser fra direktoratsnivået til embetene, synes det å være begrensede muligheter for det, jf. kapittel 5.7.

7.1.3 Det bør legges til rette for erfaringsutveksling om tidsbruk og prioritering

Tilsyn utgjør en sentral oppgave i fylkesmannsembetene, og av tabell 11 i kapittel 5.5 fremgikk det at tidsbruken på tilsyn varierer mellom embetene. Til dels skyldes dette faktorer som antall kommuner og folketall i fylket, men det synes ikke alltid å være forklaringen. Vi anbefaler derfor at både fylkesmannsembetene og de nasjonale tilsynsmyndighetene diskuterer og vurderer hva som bør være et rimelig nivå på tilsynsvirksomheten på de ulike fagområdene i det enkelte embete. I tillegg bør det vurderes om tilsynsvirksomheten bør styrkes på enkelte fagområder, ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering. Dette kan gjøres gjennom erfaringsutveksling og benchmarking. Det er i den sammenheng viktig å dele erfaringer med ulike måter å innrette tilsynsarbeidet på.

Tidsbruken på tilsyn varierer ut fra behovene regionalt, så det er lite hensiktsmessig med en lik fordelingsnøkkel for alle fylkesmannsembeter. Vi

⁴⁸ I henhold til SSB er det 371 236 årsverk i kommunene i 2015 (ekskl. fylkeskommunene)

mener likevel at det er grunnlag for erfaringsutveksling og læring på tvers av embetene og mellom embetene og nasjonale tilsynsmyndigheter.

7.2 Er det rom for mer fleksibel bruk av virkemidlene?

7.2.1 Det bør vurderes å gi Fylkesmannen større frihet i valg av virkemidler

Selv om vår undersøkelse viser at tilsyn oppleves som nyttig, viser den også at andre virkemidler enn tilsyn til dels oppleves som like nyttige for å sikre regeletterlevelse.

Respondenter fra fylkesmannsembetene gir også uttrykk for at nytten av tilsynsvirksomheten ville bli større dersom Fylkesmannen fikk større frihet til å styre sin tilsynsvirksomhet, jf. kapittel 6. Av kommentarer til denne og tidligere Difi-undersøkelser⁴⁹ ser vi at noen ønsker å få større frihet til å velge tema for tilsyn og større mulighet til å gjennomføre egeninitierte tilsyn på bakgrunn av ROS-analyser. Andre etterspør større fleksibilitet til å velge mellom de ulike virkemidlene de har for å sikre bedre etterlevelse av regelverket.

Å delegerer mer myndighet til Fylkesmannen vil ikke redusere den statlige styringen, men flytter beslutninger nærmere kommunene gjennom Fylkesmannens nærhet og kunnskap om de lokale forhold.

Kommunene er ulike og vil ha ulike behov for oppfølging fra statens side. Noen kommuner har gode rutiner og god regeletterlevelse og trenger mindre veiledning fra Fylkesmannen og tilsyn i begrenset grad. Andre kommuner kan mangle kunnskap eller kompetanse som er nødvendig for å etterleve regelverket på et område, selv om de gjør sitt ytterste. For disse kommunene vil veiledning fra Fylkesmannen være et viktig virkemiddel. Tilsyn er et virkemiddel som vil benyttes overfor alle kommuner, men er spesielt viktig i tilfeller der kommunen både mangler kunnskap og liten vilje til å etterleve krav i regelverk.

Departementene og de nasjonale tilsynsmyndighetene bør i sin styring tilstrebe at Fylkesmannen med sin kunnskap om utfordringene i den enkelte kommune (ROS-analyser) gis mulighet til i større grad å vurdere bruken av tilsyn versus veiledning ut fra hva embetene mener bidrar best til etterlevelse av regelverk og god kvalitet på kommunale tjenester. I den forbindelse er det etter vår mening også viktig at alle embeter har ressurser til å gjennomføre et minimum av egeninitierte, planlagte tilsyn.

Videre mener vi at KMD og departementene bør videreutvikle det nye styringssystemet for Fylkesmannens oppgaver, slik at omfang og volumkrav til

⁴⁹ Difi (2015) *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015*. Difi-rapport 2015:19, Difi (2015) *Om Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene – En kartlegging*. Difi-notat 2015:3, Difi (2011) *Embetsstyringen av Fylkesmannen*. Difi-rapport 2011:4 og Difi (2012) *Styring av Fylkesmannen*. Difi-rapport 2012:9

tilsyn fremgår tydelig og enhetlig av tildelingsbrev og/eller virksomhet og økonomi instruksene. Slik tildelingsbrevet er i dag er det ikke uten videre enkelt å få en samlet oversikt over hvor mange tilsyn embetene er pålagt å gjennomføre. Vi fikk imidlertid signaler fra de nasjonale tilsynsmyndighetene at dette var noe de jobbet med i videreutviklingen av det nye styringssystemet.

7.2.2 Landsomfattende tilsyn bør videreutvikles

Vi har belyst hvor mange tilsyn Fylkesmannen er pålagt å gjennomføre i 2016 og hvor mange av disse som må være landsomfattende, jf. vedlegg 1. De fleste av våre respondenter mener at fordelingen mellom landsomfattende tilsyn og egeninitierte tilsyn de styrer selv er god, men at den kan bli bedre. Enkelte små embeter har begrenset mulighet til å gjennomføre egeninitierte, planlagte tilsyn.

I kommuneproposisjonen 2016 om nye oppgaver til større kommuner, legger Regjeringen til grunn at større kommuner vil gi grunnlag for å redusere omfanget av landsomfattende tilsyn.

Vi stiller oss spørrende til om det er viktig å ha som mål å redusere antallet landsomfattende tilsyn. Tilsynsmyndighetene sentralt og regionalt gir klart uttrykk for at landsomfattende tilsyn bidrar til å sikre enhetlige tilsyn i hele landet. Det blir også pekt på at landsomfattende tilsyn øker Fylkesmannens kompetanse. Vi mener derfor det viktigste blir at de nasjonale tilsynsmyndighetene fortsetter arbeidet med å identifisere og velge ut de mest relevante temaene for de landsomfattende tilsynene. Dette kan også inkludere involvering av Fylkesmannen, fagmiljøer, brukerorganisasjoner og kommunesektoren.

7.2.3 Læringsaktiviteter bør styrkes

Undersøkelsen vår viser også at både embetene og kommunene er opptatt av at tilsyn må føre til læring, noe de nasjonale tilsynsmyndighetene også uttrykker. Det fremgår også at både Fylkesmannsembetene og kommunene har et tydelig ønske om flere læringsaktiviteter i tilknytning til tilsyn.

Etter det vi forstår er erfaringene med læringsaktiviteter positive og vi mener derfor at dette virkemiddelet bør videreutvikles og tas i bruk på flere fagområder.

Kommunene mener behovet for læringsaktiviteter er størst i etterkant av tilsyn. Dette forstår vi slik at de er mest opptatt av å få faglig hjelp til å rette de regelbruddene tilsynet har påvist. Kommunene foretrekker også bilaterale læringsaktiviteter fremfor samlinger med ansatte fra flere kommuner. Slik vi ser det er dette mer et ønske om individuell veiledning, enn et ønske om læringsaktiviteter.

Fylkesmannen og nasjonale tilsynsmyndigheter må derfor vurdere ressursbruken på læringsaktiviteter i tilknytning til tilsyn i lys av behovene for tid til bilateral veiledning med enkeltkommuner. Med tanke på effektiv ressursbruk vil det etter vår vurdering uansett være viktig å legge til rette for

mest mulig bruk av felles opplæring og veiledning rettet mot kommunene. Det vil også gi muligheter for nyttig erfaringsutveksling kommunene imellom.

7.3 Er det behov for bedre samordning?

7.3.1 Samordning mellom tilsynsaktørene kan bli bedre

En rekke stortingsdokumenter, evalueringer og rapporter peker på at tilsynsvirksomheten med fordel kan samordnes bedre. Det gjør også kommunelovutvalget i sin utredning NOU 2016:4 *Om ny kommunelov*.

Respondentene fra fylkesmannsembetene uttrykker ønske om mer samordning mellom de nasjonale tilsynsmyndighetene. Det enkelte embete står mellom en sektororganisert stat på den ene siden og et ulikt antall kommuner på den andre. Alle embetene forholder seg til 11 ulike departementer som forvalter hver sine lover som hjemler tilsyn og til flere nasjonale tilsynsmyndigheter. I sum forholder de seg per i dag til 428 kommuner.

Kommunene i vårt utvalg har hver for seg, med få unntak, hatt få tilsyn. Det er derfor ikke overraskende at de ikke i samme grad som Fylkesmannen etterspør samordning.

At de nasjonale tilsynsmyndighetene først og fremst er opptatt av å sikre god regeletterlevelse på sine lovområder er som forventet, ettersom det er deres oppgave. Mål- og resultatstyringssystemet er innrettet for å sikre en effektiv sektorstyring. Systemet gir imidlertid liten støtte til samordning, men det står heller ikke i veien for en mer samordnet styring på tvers av departements- og etatsgrenser.

Men hva menes med samordning? Samordning kan bety flere ting; fra å dele informasjon til å utvikle felles strategier, planer eller tiltak på tvers av sektorer, blant annet for å oppnå synergieffekter.

Figur 39: Samordningstrappen



I 2014 gjennomførte Difi et prosjekt der formålet var å belyse samordning i norsk forvaltning og å peke på mulige veier til å forbedre samordningen, spesielt der forvaltningen står overfor det vi kaller gjenstridige problemer.⁵⁰ I

⁵⁰Difi (2014) *Mot alle odds*. Difi-rapport 2014:7

rapporten fra dette arbeidet belyses trinnene, eller gradene, i samordningsstigen nærmere.

I denne rapporten om statlig tilsyn har vi belyst utfordringer knyttet til samordning:

- Mellom aktørene på nasjonalt nivå
- Mellom embedene og andre regionale tilsynsmyndigheter og kommunenes egenkontroll
- Mellom aktørene internt i embedene

Etter vår vurdering befinner samordningen mellom disse aktørene seg hovedsakelig på et lavt trinn i samordningsstigen. Det dreier seg om å dele informasjon, f.eks. gjennom å utarbeide tilsynskalender. Til en viss grad handler det også om å utvikle felles problemforståelse. Dette gjelder f.eks. når nasjonale tilsynsmyndigheter utveksler erfaringer om tilsynsmetodikk og når Fylkesmannen har egne tilsynsgrupper på tvers av fagavdelingene. Det er grunn til å anta at samordningen internt i embedene befinner seg på et noe høyere trinn på skalaen enn samordningen med eksterne aktører, men her er det antagelig også forskjeller embedene imellom. Dette betyr at de vil ha ulikt utbytte av å samordne seg enda bedre enn hva de gjør i dag.

7.3.2 Større grad av felles metodikk og begrepsbruk bør vurderes

Bedre samordning av tilsynsmetodikk og begrepsbruk etterlyses i noen grad fra fylkesmannsembetene. For kommunene synes dette derimot ikke å være et problem. Etter vår vurdering er det ønskelig med en mer enhetlig tilnærming til tilsynsmetodikk på de ulike sektorene. Samtidig er det særtrekk ved fagområder som kan tilsi bruk av ulike metoder i tilsynet. Tilsynsmetodikken er heller ikke statisk – dvs. at den videreutvikles på bakgrunn av erfaringer og ny kunnskap. Tilsynsmyndighetene vil også ha behov for å kunne bruke ulike metoder avhengig av hva som er tema for tilsynet og hvem det skal føres tilsyn med. Etter vår vurdering vil det likevel være nyttig med jevnlig erfaringsutveksling og diskusjon av metoder for tilsyn mellom de nasjonale tilsynsmyndighetene.

Begrepsbruken som benyttes på de ulike fagområdene synes å være relativt lik. Dette gjelder spesielt for de fagområdene som deltar i nettverket for HMS-etatene. Vi har imidlertid merket oss at Utdanningsdirektoratet benytter begrepet «lovbrudd» der de andre fagområdene bruker begrepet «avvik», og at de to begrepene «felles nasjonale tilsyn» og «landsomfattende tilsyn» med fordel kan gjøres likt. Vi anbefaler derfor at de nasjonale tilsynsmyndighetene enes om en felles begrepsbruk.

Nytt av året er at KMD i 2016 har invitert til samordningsseminarer hvor både aktører fra embedene og de nasjonale tilsynsmyndighetene møtes. Dette er et tiltak vi har tro på under forutsetning av at aktørene legger vekt på å samarbeide for å gjøre tilsyn til et enda bedre virkemiddel enn det er i dag, og at temaene som diskuteres er relevante for aktørene.

7.3.3 Fortsatt potensial for bedre samordning i tid

Etableringen av avdelingsovergripende tilsynsteam og felles tilsynskalender har forbedret samordningen i tid hos Fylkesmannen. Hensikten med denne typen

samordning er å hindre at kommunene blir overbelastet med mange tilsyn fra ulike tilsynsmyndigheter samtidig.

Vårt inntrykk er at selv om Fylkesmannen internt har fått til en god samordning i tid, så er det behov for bedre samordning med de øvrige tilsynsmyndighetene, som Mattilsynet og Arbeidstilsynet. Etter vår vurdering bør det arbeides for å få disse aktørenes planlagte tilsyn inn i Fylkesmannens tilsynskalender. Det er imidlertid viktig å være klar over at disse tilsynsaktørene har behov for å gjennomføre hendelsesbaserte og ikke-varslede tilsyn. For at Fylkesmannen skal ha en reel mulighet til å samordne de øvrige tilsynsmyndighetene krever det imidlertid et omfattende arbeid sentralt, slik at årshjulet til aktørene blir mer enhetlig.

7.3.4 Mulighet for bedre samarbeid med den kommunale egenkontrollen

Samordningen med kommunens egenkontroll synes å være svak (jfr. kap 6.4.), og det er etter vår vurdering grunn til å se nærmere på hvordan samarbeidet kan styrkes. Samtidig vil vi presisere at kommunal egenkontroll ikke kan erstatte den eksterne kontrollen tilsyn representerer. Temaene i forvaltningsrevisjoner vil som oftest også være annerledes enn temaene for tilsyn. Det samme gjelder kompetansen til de som gjennomfører dem. Derfor vil vi i første omgang anbefale at man undersøker om egenkontrollen og tilsyn kan sies å være komplementære, og at Fylkesmannen og kommunale kontrollorganer i første omgang utvider samarbeidet for å sikre informasjonsutveksling og erfaringsoverføring.

Samtidig er det etter vår mening grunn til å tilstrebe at Fylkesmannsembetene i større grad benytter resultater fra kommunens egenkontroll som grunnlag for egne ROS-analyser. Likeledes kan gjensidig informasjonsutveksling om planlagte tilsyn og kontroller være nyttig både for Fylkesmannen og kommunenes kontrollorganer.

7.3.5 Ytterligere samordning må vurderes i lys av kostnadene

Fylkesmannen har i dag lovpålagte samordningssoppgaver i eget fylke. I det foreliggende utkast til ny kommunelov skjerpes dette samordningskravet.

En lovparagraf er blitt til to; «*samordning av statlige tilsynsmyndigheter*»⁵¹ og «*Samordning av tilsynsvirksomhet med kommuner og fylkeskommuner*»⁵². Disse lovendringene vil kreve en samordning på høyere trinn i samordningsstigen enn hva tilfellet er i dag. Disse lovendringene vil bidra til samordning på flere områder:

- Samordning mellom aktører
- Samordning av tidsplanlegging
- Samordning med kommunens egenkontroll

⁵¹ § 31-6

⁵² § 31-7

Bedre samordning er åpenbart ønskelig. Vi er likevel opptatt av at behovene for samordning må vurderes også i lys av hva det vil koste å forbedre samordningen. Samordning krever at det settes av tid. Ikke bare hos Fylkesmannen, men også hos de andre tilsynsmyndighetene. Dersom Fylkesmannen pålegges ytterligere samordningskrav i ny kommunelov, er det derfor viktig at ressursbehovet også vurderes.

7.4 Er det behov for mer samlet kunnskap om statens tilsyn med kommuner?

7.4.1 Sektorovergripende oversikter finnes ikke

Slik det er i dag, er det ikke mulig å lage sektorovergripende oversikter på antall statlig tilsyn med kommunene, antall avvik, pålegg eller bruk av sanksjoner. Det er således vanskelig å få tilgang til samlet informasjon om gjennomføring av og resultater fra statlig tilsyn.

Dagens utfordringer knyttet til å frembringe aggregert kunnskap skyldes blant annet at det ikke finnes en felles database for opplasting av tilsynsrapporter. De nasjonale tilsynsmyndighetene benytter ulike databaser, og de har sine egne føringer for bruken av disse. Difi ser at det kan være mange gode grunner til dette. Vi mener likevel at KMD i samråd med de øvrige departementene bør vurdere om det er behov for en samlet oversikt over gjennomførte tilsyn med kommunene på alle fagområder.

I tilbakemeldingene fra kommunene så vi at de i liten grad skiller mellom tilsyn med kommuneplikter og tilsyn med aktørplikter. Også enkelte nasjonale tilsynsmyndigheter er lite opptatt av dette skillet. For staten ved KMD mener Difi imidlertid skillet blir viktig, og særlig for Kommunalavdelingen som skal følge opp regjeringens kommunepolitikk.

7.4.2 Kunnskap om tilsyn bør gjøres mer tilgjengelig

Etter Difis vurdering er det viktig å unngå nye rapporteringskrav. Vi er opptatt av at den informasjonen som finnes bør gjøres lett tilgjengelig, snarere enn å innføre nye rapporteringskrav for Fylkesmannen eller opprettelse av nye databaser.

Dersom det er behov for en samlet oversikt over omfanget av tilsyn med kommuner, er den enkleste løsningen å stille krav om at de nasjonale tilsynsmyndighetene publiserer sine tilsynsrapporter (inkl. årsrapporter om samlet tilsynsvirksomhet) slik at de lett tilgjengelige for alle. Det er også en stor fordel om begrepsbruk og form på presentasjon av data følger samme mal.

Vi mener også at KMD bør vurdere om det er behov for å videreutvikle tilsynskalendrene som Fylkesmannen benytter. Her registreres det i dag blant annet dato for tilsynet, kommune og hva tilsynet gjelder. Her kan evt. mer informasjon registreres, f.eks. i etterkant av gjennomføring (evt. avvik og vedtak om pålegg).

Denne løsningen vil også kreve at verktøyet må utvikles slik at det blir mulig å aggregere informasjon fra fylkesnivå til nasjonalt plan. Videre må de øvrige tilsynsmyndighetene gis tilgang til å laste opp sine data, men det er en utfordring KMD uansett vil stå overfor dersom tidsplanleggingen mellom Fylkesmannen og andre tilsynsmyndigheter skal samordnes bedre.

Litteraturliste

- Bjørg Helen Holen (2016) *Lysark fra Partnerforum* 03.06.2016 Hentet fra:
<http://www.uio.no/om/samarbeid/samfunn-og-naringsliv/partnerforum/arrangementer/konferanser/2016/holen.etsatsyng.pdf>
- Difi (2015) *Kommunenes vurdering av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Oppsummering av en spørreundersøkelse blant ordførere og rådmenn. Juni 2015.*
- Difi (2015) *Om Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene – En kartlegging.* Difi-notat 2015:3
- 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
- Difi (2014) *Mot alle odds.* Difi-rapport 2014:7
- Difi (2011) *Embetsstyringen av Fylkesmannen.* Difi-rapport 2011:4
- Difi (2012) *Styring av Fylkesmannen.* Difi-rapport 2012:9
- Fylkesmannen i Aust og Vest-Agder (2016) *Utvidet samarbeid om tilsyn og kommunenes egenkontroll*
- Meld.St.nr. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- NIBR (2013) *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?*
- NOU (2004:17) *Statlig tilsyn med kommunesektoren.* Kommunal og regionaldepartementet
- NOU (2015:11) *Med åpne kort. Forebygging og oppfølging av alverdlige hendelser i helse- og omsorgstjenestene.* Helse og omsorgsdepartementet
- NOU (2016:4) *Ny kommunelov.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m (statleg tilsyn med kommunesektoren).* Kommunal- og regionaldepartementet
- Prop. 1 S (2015-2016) Helse og omsorgsdepartementet
- PWC (2015) *Kommunestyrets overordnede tilsynsansvar.*
- SSB (2015) *Sysselsette i kommunal sektor, 2015, 4. kvartal.* Hentet fra:
<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/komregsys/aar/2016-0615?fane=tabell&sort=nummer&tabell=269555>
- St.mld.nr. 17 (2002-2003) *Om statlig tilsyn.* Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Utdanningsdirektoratet (2014) *Et trygt og likeverdig tilbud av høy kvalitet*
- Utdanningsdirektoratet (2015) *Det er elevene som teller. Oppsummering av funn fra tilsyn med frittstående skoler i 2015.*

Liste over dokumenter

Statens helsetilsyn 2004-2015 Embetsoppdrag til Fylkesmannen
Helse og omsorgsdepartementet 2004-2016 Tildelingsbrev til Statens
helsetilsyn
Kunnskapsdepartementet 2004-2016 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 2004-2016 Årsrapporter for Fylkesmannen
Tildelingsbrev til Fylkesmannen 2016
Virksomhet og Økonomiinstruksen til Fylkesmannen

Vedlegg 1:

Lov	Fra Virksomhets- og økonomiinstruks (VØI)	Fra krav til resultatmål i tildelingsbrev	Annet
Sosialtjenesteloven (ASD)	5.3.1.11 I tillegg til tilsyn som fremgår av tildelingsbrevets oppdrag, skal Fylkesmannen føre tilsyn med sosialtjenesten basert på egne risikovurderinger. Det totale antall tilsyn som skal gjennomføres fremgår av tildelingsbrevet.	3.3.2.1.8. Antall systemrevisjoner eller tilsvarende tilsyn med sosiale tjenester: 12: FMOA 8: FMAV FMHO 7: FMRO 6. FMOS FMBU FMMR F MST FMNO 5: FMHE FMOP FMVE 4: FMTE FMSF FMNT F MTR FMFI	helsetilsynet.no: I 2015 og 2016 er kommunens plikt til å tilby og yte sosiale tjenester til personer mellom 17 og 23 år tema for landsomfattende tilsyn. Det enkelte embete skal ut fra lokale forhold velge mellom følgende to fremgangsmåter for systemrevisjon og egenvurdering <i>per år</i> tilsynsperioden 2015 og 2016: 1. Embetene gjennomfører minimum <i>tre</i> systemrevisjoner i hvert fylke 2. Embetene gjennomfører en kombinasjon av egenvurdering og systemrevisjon med minimum <i>en</i> systemrevisjon Når det gjelder alternativ 2 er kravet at den fremgangsmåten dere velger anslagsvis skal tilsvare arbeidet med å planlegge, gjennomføre og følge opp tre systemrevisjoner pr år. En egenvurdering tilsvarende 1/3 av en systemrevisjon. Antall tilsyn kan telles over to år, så lenge volumkravet for de to årene samlet sett overholdes og kravene til antall systemrevisjoner per år i embetsoppdraget oppfylles. Kriterier for embetenes valg av fremgangsmåte: 1. Valget skal bygge på en risikovurdering på bakgrunn av kjennskap til kommunene. 2. Valget skal være hensiktsmessig ut fra denne risikovurderingen. Embetene står fritt til å utvide antall kommuner ut over det som står beskrevet her, dersom dette er ønskelig og mulig. ⁵³

⁵³ Fra epostkorespondanse med Helsetilsynet

Helse- og omsorgstjenesteloven (HOD)	<p>5.3.1.12</p> <p>Fylkesmannen skal føre tilsyn med helse- og omsorgstjenester basert på egne risikovurderinger, og avgjør selv form og omfang på dette tilsynet.</p> <p>Ved bruk av andre tilsynsmetoder enn systemrevisjon beregner fylkesmennene omfanget, jf. veileder for NESTOR. (Helsetilsynet)</p>	<p>3.3.2.1.6</p> <p>Antall systemrevisjoner eller tilsvarende tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester:</p> <p>35: FMOA 26: FMAV 24: FMHO 22: FMRO 17: FMOS FMBU FMMR F MST FMNO 15: FMHE FMOP FMVE 13: FMTE FMSF FMNT F MTR 11: FMFI</p>	<p>helsetilsynet.no:</p> <p>Kommunale helse- og omsorgstjenester til mennesker med utviklingshemming er tema for landsomfattende tilsyn i 2016</p> <p>Fra helsetilsynets veileder: Det landsomfattende tilsynet inngår i de samlede volumkravene. Tre gjennomførte landsomfattende teller som fire tilsyn ----- Under eldretilsynssatningen 2010-11 utarbeidet Helsetilsynet 9 veiledere som kunne kombineres eller benyttes alene, som fylkesmennene kunne velge i. Av ressursmessige hensyn er likevel det vanlige at det lages ett konsept.</p>
Folkehelseloven (HOD)		<p>3.2.1.4</p> <p>Avslutning av tilsyn med folkehelsearbeid. Alle tilsyn med folkehelsearbeid fra 2014 der det ble påvist brudd på lovkrav, er fulgt opp og avsluttet innen utgangen av 2016.</p>	<p>helsetilsynet.no:</p> <p>Fylkesmannen kan føre tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner oppfyller sine plikter på folkehelseområdet. Dette gjelder også miljørettet helsevern.</p>
Barnevernloven (BLD)	<p>5.3.1.9</p> <p>I tillegg til tilsyn som fremgår av tildelingsbrevets oppdrag, skal fylkesmannen etter egen risikovurdering føre tilsyn med kommunal barneverntjeneste og Bufetat, og avgjør selv form og omfang på tilsynet (Helsetilsynet)</p>	<p>3.3.2.1.1.1</p> <p>Antall systemrevisjoner eller tilsvarende tilsyn med kommunale barneverntjenester: 3 per fylke. Dette innebærer 6 revisjoner for FMOA og FMAV (3 per fylke).</p>	<p>helsetilsynet.no:</p> <p>Kommunenes arbeid med meldinger til barneverntjenesten 2015-16 er tema for landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016</p> <p>På barnevernområdet er det ikke stilt bestemte krav til planlagte tilsyn med kommunalt barnevern utover de landsomfattende tilsynene. Det må sees i sammenheng med det store omfanget av tilsyn med institusjoner.</p>
	<p>5.3.1.10</p> <p>Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunene oppfyller sine lovpålagte oppgaver etter barnevernloven, jf. barnevernloven §§ 2-3 fjerde ledd og 2-3 b</p>		

	Høyest prioritet har hendelsesbaserte tilsynssaker hvor det er viktig å gripe inn raskt, så klagesaker og deretter planlagt tilsyn regulert i forskrifter til barnevernloven. Deretter kommer landsomfattende tilsyn og annet planlagt tilsyn. (Helsetilsynet)		
Krisesenterloven (BLD)	5.3.1.1 Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunene oppfyller pliktene pålagt etter §§ 2, 3, 4 og 8 i lov om kommunale krisesentertilbud, jf. loven § 9. Kopi av rapporter fra det enkelte tilsyn skal oversendes Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.		
Introduksjonsloven (JD)		3.3.1.1.1 Minimum 2 tilsyn i hvert fylke per år.	Imdi.no: hvorvidt introduksjonsprogrammet er helårlig og på fulltid.
Opplæringsloven (KD) og Barnehageloven (KD)	5.3.1.21 Gjennomføre tilsyn med barnehageloven og opplæringsloven med tilhørende forskrifter og etter gjeldende metodehåndbok, retningslinjer og omfangskrav	3.3.1.1.2.1 Det enkelte embedets omfang av tilsyn skal opprettholdes på samme nivå som i 2015, jf. retningslinjer og aktivitetskrav i VØI.	Fra notat sendt fylkesmannsembetene «Aktivitetskrav 2016» (ligger på FM-nett) Tilsynene sorteres på 4 nærmere definerte kategorier hvor kategori 1 gir 1 poeng kategori 2 gir 2 kategori 3 gir 3 kategori 4 gir 4 poeng Poengkrav opplæringsområdet: 46: FMOA FMAV 44: FMRO 42: FMVE FMHO FMNO 36: FMOS FMHE FMOP FMMR FMNT FMTR 34: FMBU FMSF FMST 32: FMTE FMFI Minimum 50 % av poengsummen skal dekkes gjennom felles nasjonale tilsyn.

			<p>(Tema for 2014 – 2017 er elevens læringsutbytte, med følgende tre undertemaer: Skolens arbeid med elevens læringsutbytte av opplæringen, forvaltningskompetanse og skolebasert vurdering)</p> <p>Poengkrav barnehageområdet: 16: FMOA FMOS FMHE FMOP FMBU FMAV FMRO FMHO FMMR FMST 14: FMVE FMTE FMSF FMNT FMNO FMTR FMFI</p> <p>Minimum 2 av tilsynene skal være av kategori 3</p>
Næringsberedskapsloven (NFD)			
Forurensningsloven (KLD)	<p>5.1.14.6 Føre tilsyn og eventuelt stille krav dersom myndighet i enkeltsaker eller mindre tilfeller av akutt forurensning blir delegert til Fylkesmannen.</p> <p>5.3.1.22 Gjennomføre risikobasert tilsyn og delta i tilsynsaksjoner etter prioritering i Tilsynsplanen for Miljødirektoratet og Fylkesmannen.</p>		
	<p>5.3.1.23 Gjennomføre tilsynsaksjoner med kommunal miljømyndighet.</p>		Fra aksjonsnotat Lokal luftforurensning 1 – 3 utpekte tilsynsobjekter i hvert fylke
Sivilbeskyttelsesloven (JD)	<p>5.1.1.3: Gjennomføre tilsyn med kommunal beredskapsplikt i kommunene. Tilsynene skal gjennomføres i tråd med veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt.</p>	<p>3.1.1.3.1.1 Gjennomført tilsyn i ¼ av kommunene.</p>	

Volumkrav, valg av tilsynsobjekt og tema for tilsynsmyndigheter som selv er tilsynsutfører

Lov	Tilsynsfører	Omfang og prioritering (opplyst i intervju)	Tema
Brann- og eksplosjonsvernloven (JD)	DSB	Tildelingsbrev fra JD: 40 tilsyn pr år. Ca. 270 brannvesen. DSB velger selv tilsynsobjektene bl.a. etter fokus på store/små brannvesen, hele landet skal dekkes. Det er også nødvendig å vurdere reiserute (normalt gjennomføres 4 tilsyn i uken slik at det blir ressurseffektivt)	Tema siden 2013 til det besluttes noe annet: Dimensjonering brannvesen/øvelser med fokus på lederøvelser/overordnet ledelse brannvesenet Ny forskrift om forebyggende brannvern kan bli tema for fremtidige tilsyn. Det gis en opplæring først, så vil det kunne gjennomføres tilsyn med etterlevelsen.
Havne- og farvannsloven (SD)	Kystverket	Startet tilsyn sist høst. Bestemmer både omfang og tilsynsobjekt selv, ca. 8 i år ?	Anløpsforskriften
Matrikkelloven (KMD)	Kartverket	Kartverkets lysark fra kurs januar 2016: Utvelgelse av kommuner skjer gjennom loddtrekning • Loddtrekningen er ordnet ut fra at det skal være minst ett tilsyn i hvert fylke hvert år. Også ordnet ut fra 5 forskjellige kommunestørrelser (antall innbyggere)	Avklare om kommunens virksomhet planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med matrikkelloven.
Arkivloven (KUD)	Arkivverket	Arkivverket bestemmer omfang og tilsynsobjekt selv Plan for i år 79 tilsyn, men planlagte tilsyn er normalt langt flere enn hva som blir gjennomført,	Fra Arkivverkets tilsynstrategi: Med bakgrunn i den valgfriheten som de tilsynsførende enhetene har hatt vedrørende tilsyn, har dette medført at man har valgt ut områder og fagfelt som den enkelte tilsynsførende enhet har best kompetanse på, for statsarkivenes del har dette i all hovedsak vært knyttet til tilstanden til og oppbevaring av papirbasert arkivmateriale. Det er derfor viktig at man utvikler kompetanse på flere relevante fagområder slik at Arkivverket kan opptre profesjonelt i forhold til arkivskapere uavhengig av tilsynets omfang. I første omgang bør denne kompetanseutviklingen knyttes til elektronisk arkivdanning, da det er et prekært behov for å føre tilsyn med dette, både på nasjonalt og regionalt plan.

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Statens tilsyn med kommunene. Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter
Difis rapportnummer:	2016:05
Forfatter(e):	Ingunn Botheim, Anniken Grønli Foss
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	16-41
Prosjektnavn:	Statlig tilsyn med kommuner 2016
Prosjektleder:	
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for ledelse og organisering (LEO)
Oppdragsgiver(e):	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Difi gjennomført en undersøkelse for å fremskaffe mer kunnskap om hvordan det statlige tilsynet med kommunepliktene fungerer i dag for eventuelt å kunne avdekke og foreslå mulige forbedringstiltak.</p> <p>Difis kartlegging viser at fylkesmannsembetene og kommunene stort sett opplever at tilsyn er nyttige og bidrar til læring og bedre kommunale tjenester. Sammenlignet med tidligere undersøkelser viser denne undersøkelsen at kommunene er mer positive til statlig tilsyn nå enn før. Statlig tilsyn innebærer etter Difis vurdering heller ingen urimelig belastning på kommunene i form av tidsbruk. Samtidig er det enkelte sider ved samordningen av tilsyn og som kan bli bedre og det er rom for bedre tilpasning av ulike virkemidler ut fra Fylkesmannens kjennskap til lokale forhold.</p>
Emneord:	Stat, kommune, styring, virkemidler, tilsyn, Fylkesmann, direktorat, departement, organisering
Totalt antall sider til trykking:	76
Dato for utgivelse:	November 2016
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no