

Gro Sandskjær Hanssen, Leif Arne Heløe og
Jan Erling Klausen

Statlig tilsyn med kommunesektoren



Statlig tilsyn med kommunesektoren

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2004:5

**Lokale folkeavstemninger
om kommunesammenslåing**
73 sider. Kr 250,- + porto

NIBR-rapport 2003:10

**Mellom politiske prinsipper
og lokal pragmatisme**
Kommunesammenlutningenes
Legitimeringsgrunnlag
123 sider. Kr 250,- + porto

NIBR-rapport 2002:21

**Flat struktur og
resultatenheter**
Utfordringer og strategier for
kommunal ledelse
147 sider inkl. vedlegg.
Kr. 250,- + porto

Publikasjonene kan bestilles
fra NIBR:

Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

berit.willumsen@nibr.no

Se også NIBRs hjemmeside

www.nibr.no

Gro Sandkjær Hanssen, Leif Arne Heløe
og Jan Erling Klausen

Statlig tilsyn med kommunesektoren

NIBR-rapport 2004:4

Tittel: **Statlig tilsyn med kommunesektoren**

Forfattere: Gro Sandkjær Hanssen,
Leif Arne Heløe og Jan Erling Klausen

NIBR-rapport: 2004:4
ISSN: 1502-9794
ISBN: 82-7071-465-8

Prosjektnummer: O-2176
Prosjektnavn: Statlig tilsyn med kommunesektoren
Oppdragsgiver: Tilsynsutvalget/Kommunal- og regionaldepartementet
Prosjektleder: Jan Erling Klausen

Referat: Dette er sluttrapporten for prosjektet. Rapporten beskriver statlig tilsyn med kommunesektoren slik det utøves av fylkesmannsembetene, samt samordningen av tilsynsutøvelsen fylkesmannsavdelingene imellom. Virkningene av tilsynsutøvelsen i kommunene analyseres.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Mars 2004

Antall sider: 104

Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44
Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>
Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2004

Forord

Dette er sluttrapport for prosjektet *Statlig tilsyn med kommunesektoren*, som utføres av NIBR på oppdrag fra det statlige Tilsynsutvalget og Kommunal- og regionaldepartementet. Rapporten bygger på empiriske undersøkelser som i hovedsak har vært sammenfallende med prosjektet *Dialogen mellom regional stat og kommunene*, som NIBR utfører på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Prosjektleder for begge prosjektene er forsker Jan Erling Klausen. Prosjektmedarbeidere har vært forsker Gro Sandkjær Hanssen og forsker Leif Arne Heløe. Rapporten er skrevet av Hanssen, Heløe og Klausen i samarbeid.

Oslo, Mars 2004

Hilde Lorentzen,

Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt.....	5
Sammendrag	7
Summary.....	14
1 Innledning	19
1.1 Statlig tilsyn i praksis. Problemstillinger og oppbygging av rapporten.....	19
1.2 Valg av case. Opplegg for datainnhenting	21
1.3 Metodologisk innfallsvinkel.....	23
2 Grunnlaget for tilsyn	24
2.1 Definisjoner.....	24
2.2 Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans.....	26
2.3 Tilsynsoppgavene ved fylkesmannens enkelte avdelinger/seksjoner.....	27
3 Utøvelsen av tilsyn.....	31
3.1 Innledning	31
3.2 Kriterier for tilsynet.....	31
3.3 Tilsynsmetodikk.....	36
3.3.1 Systemrevisjon	36
3.3.2 Hendelsesbasert- /inspeksjonstilsyn.....	42
3.3.3 Overordnet faglig tilsyn (tilstandsvurderinger).....	43
3.4 Prosedyrer og fremgangsmåte.....	43
3.4.1 Hvem kontaktes i kommunene?	43
3.4.2 Hva slags dokumentasjon innhentes?.....	45
3.4.3 Hyppighet.....	46
3.5 Pålegg og bøter.....	49
3.6 Varierer utøvelsen av tilsyn?.....	51
3.6.1 Oppfatninger om avdelingsvise forskjeller i utøvelsen av tilsyn.....	52
3.6.2 Oppfatninger om variasjon i utøvelsen av tilsyn etter kommunestørrelse	52

3.6.3	Oppfatninger om variasjoner i utførelsen av tilsyn mellom fylkesmannsembetene	55
3.7	Oppsummering	59
4	Samordning av tilsyn	62
4.1	Ulike sider ved samordningsbegrepet	62
4.2	Samordningsmetodikk	63
4.2.1	Tilsynsoval/ gruppe	63
4.2.2	Tilsynskoordinator	64
4.2.3	Databaser	64
4.2.4	Tilsynskalender	65
4.2.5	Oversikt over eksisterende og potensielle områder for samarbeid	65
4.3	Samordning av virkemiddelbruk	66
4.3.1	Kostnadskrevende avvik og pålegg går gjennom fylkesmannen	66
4.3.2	Hvordan arbeider man for å sikre at pålegg fra ulike avdelinger ikke motvirker hverandre?	67
4.4	Overordnet samordning i forhold til kommuneøkonomien	68
4.4.1	Fylkesmannsembetenes betraktninger	68
4.4.2	Kommunenes betraktninger	71
4.5	Oppsummering	71
5	Tilsynets hensikter og virkninger	74
5.1	Innledning	74
5.2	Hva er tilsynets hensikter og innhold?	76
5.3	Virkninger av tilsyn	88
5.4	Resultatenheter og flat struktur	95
5.5	Tilsyn som pressmiddel	97
5.6	Oppsummering	100
6	Konklusjoner	102
6.1	Innledning	102
6.2	Kontroll og forebygging	103
6.3	Avdelingsvise forskjeller	105
6.4	Kommunenes vurderinger	106
6.5	Kommunestørrelse	107
6.6	Samordningen av tilsyn	108
6.7	Tilsynsregimer og forskjeller mellom embeter	109
	Litteratur	113

Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>Oversikt over intervjuer i hvert case</i>	22
Tabell 3.1	<i>Oversikt over tilsyn i et fylkesmannsembete (2003, alle kommuner/institusjoner)</i>	48
Tabell 6.1	<i>Tre "tilsynsregimer". Tentativ oversikt over hovedtrekk</i>	110

Figuroversikt

Figur 3.1	<i>Kriteriene for tilsyn. Grad av enighet i seks påstander om kriteriene (5 = helt enig). N=55 (9 Kommunale ledere, 4 Rådmenn, 17 i utførende ledd hos fylkesmannen, 11 avdelingsledere hos fylkesmannen, 14 fylkesmenn)</i>	33
Figur 3.2	<i>Oppfatninger om kriteriene for tilsyn. Grad av enighet i fem beskrivelser av kriteriene for tilsynet med kommunal tjenesteproduksjon (5 = "Helt enig"). Ledere for avdelinger hos fylkesmannen og ansatte som deltar i utførelsen av tilsyn. N = 23 (Utdanning/oppvekst: 6, Helse/sosial: 7, Miljøvern: 5, Beredskap: 2, Jus/sosial: 3).</i>	35
Figur 3.3	<i>Kontaktede i kommunen ved tilsynsbesøk (1= aldri, 5 = alltid). N = 30 (15 ansatte i utførende ledd hos fylkesmannen, 4 rådmenn og 11 kommunale ledere).</i>	44
Figur 3.4	<i>Hva slags dokumentasjon innhentes fra kommunene i forbindelse med tilsyn? N = 15 (ansatte i fylkesmannsembetene som utfører tilsyn).....</i>	46
Figur 3.5	<i>Bruk av ulike møteplasser mellom fylkesmannen og kommunene. Kilde: Survey til alle landets fylkesmenn (N=14).....</i>	57
Figur 3.6	<i>Bruk av ulike møteplasser mellom fylkesmannen og kommunene. Kilde: Survey til alle landets fylkesmenn (N=14).....</i>	58
Figur 3.7	<i>Oppfatninger om tilsynsbegrepet. Kilde: Survey til alle landets fylkesmenn (N=14)</i>	59
Figur 5.1	<i>Hvordan passer ulike definisjoner av tilsyn? Grad av enighet i fire definisjoner (4=definisjonen passer svært godt). N=55 (9 Kommunale ledere, 4 Rådmenn, 17 i utførende ledd hos fylkesmannen, 11 avdelingsledere hos fylkesmannen, 14 fylkesmenn).....</i>	78
Figur 5.2	<i>Hvordan kan tilsyn beskrives? Grad av enighet i tre beskrivelser av tilsynet med kommunal</i>	

	<i>tjenesteproduksjon (4 = "Beskrivelsen passer svært godt"). Ledere for avdelinger hos fylkesmannen og ansatte som deltar i utførelsen av tilsyn. N = 23 (Utdanning/oppvekst: 5, Helse/sosial: 7, Miljøvern: 6, Beredskap: 2, Jus/sosial: 3).</i>	80
Figur 5.3	<i>Fylkesmannens ulike funksjoner. Grad av enighet i fire påstander (1= lite viktig funksjon, 5=svært viktig funksjon). N=55 (9 Kommunale ledere, 4 Rådmenn, 17 i utførende ledd hos fylkesmannen, 11 avdelingsledere hos fylkesmannen, 14 fylkesmenn).....</i>	83
Figur 5.4	<i>Forskjeller mellom veiledning og tilsyn. Grad av enighet i fire påstander (5=helt enig). N=55 (9 Kommunale ledere, 4 Rådmenn, 17 i utførende ledd hos fylkesmannen, 11 avdelingsledere hos fylkesmannen, 14 fylkesmenn) ..</i>	84
Figur 5.5	<i>Hvordan virker tilsynet i kommunen? Grad av enighet i fem påstander (5 = helt enig). N = 13 (4 Rådmenn og 11 kommunale ledere).</i>	91
Figur 5.6	<i>Virkninger av fylkesmannens tilsyn med kommunen. Plassering på skala hvor 1 og 5 er ytterpunkter. N = 13 (4 Rådmenn og 11 kommunale ledere).....</i>	93
Figur 6.1	<i>Kontroll og forebygging: Sammenhengen mellom tilsynsmetodikk, hensikter og virkninger av tilsyn</i>	103
Figur 6.2	<i>Illustrasjon av avdelingsvise forskjeller i utøvelsen av tilsyn.</i>	105

Sammendrag

Gro Sandkjær Hanssen, Leif Arne Heløe og Jan Erling Klausen

Fylkesmannens tilsyn med kommunesektoren

NIBR – rapport 2004:4

Denne rapporten bygger på kvalitative undersøkelser i fire fylkesmannsembeter og åtte kommuner, samt en survey til alle landets fylkesmenn. De viktigste problemstillingene kan oppsummeres som følger: Hvordan utøves det statlige tilsynet med kommunesektoren? Hvilke virkninger har tilsynet, og hvordan ivaretas behovet for samordning?

Grunnlaget for tilsyn

Rapporten starter med å gi en kort oversikt over fylkesmannens tilsynsfunksjoner i forhold til kommunene, og definerer herunder de vanligste begrepene som benyttes ved tilsyn. Hovedhensikten med tilsynsfunksjonene er å påse at kommunene oppfyller forpliktelsene til tjenesteproduksjon slik de er pålagt gjennom kommuneloven og særlovgivningen. Det skilles mellom spesifiserte og uspesifiserte tilsynshjemler, avhengig av om innholdet i tilsynet er spesifikt angitt eller bare gitt i generell hjemmel. Praksis er uensartet, men innholdet er oftest spesielt angitt i lov eller forskrift. Omfanget av tilsynet varierer mellom fagområdene, avhengig blant annet av om regelverket gir hjemmel for å føre tilsyn med hele eller deler av kommunens virksomhet på området. Metodikken som anvendes er i liten grad regulert, og varierer mellom sektorer. Av flere stortingsdokumenter som er lagt frem i løpet av de senere år fremgår det at tilsynet skal ha et utviklingsformål, at det skal være dialogbasert, og at det skal understøttes av råd og veiledning, og at det skal etableres partnerskap.

Utøvelsen av tilsyn

Et av temaene i undersøkelsen var å se på hvordan kriteriene for tilsyn blir oppfattet. Data fra både surveyen og casene indikerer at mangel på klarhet ikke er et stort problem; hovedinntrykket er at tilsynshjemplene oppleves som ganske konkrete. Det er ingen utbredt frustrasjon eller en gjengs oppfatning av at tilsynshjemplene er for uklare og generelle. Det er liten variasjon mellom avdelingene hos fylkesmannen når det gjelder dette temaet, men det kan observeres en svak tendens til at miljøvernavdelingen opplever kriteriene som mest klare, mens de som utøver tilsyn innenfor beredskap opplever dem som minst klare, og dermed ser det største behovet for konkretisering.

Når det gjelder tilsynsmetodikk blir både systemrevisjon, hendelsesbasert-/inspeksjonstilsyn og overordnet faglig tilsyn tatt i bruk. Det ble i undersøkelsen observert en klar tendens til en utbredt og tiltagende bruk av systemrevisjon. Men det ble også observert avdelingsvise variasjoner i utbredelsen. Sammenlikner man de ulike avdelingene, er systemrevisjon mest utbredt i fylkesmannsembetenes helseavdelinger, mens andre avdelinger har en mer varierende bruk av metodikken. Det kan se ut som at utdanningsavdelingen er den avdelingen som i minst grad har tatt i bruk metoden. Det generelle inntrykket er at de intervjuede fra embetene i overveiende grad vurderer systemrevisjon som en god og hensiktsmessig tilsynsmetodikk. Også i kommunene var holdningen til metodikken overveiende positiv, og inntrykket fra fylkesmannsembetene var jevnt over at kommunene møter systemrevisjon med velvilje, særlig etter at denne metodikken har blitt mer innarbeidet. Det ble i undersøkelsen observert en langt større grad av skepsis til denne hendelsesbasert-/inspeksjonstilsyn. Når det gjelder overordnet faglig tilsyn, kan det se ut til at denne metodikken i større grad blir tatt i bruk i utdanningsavdelingene enn i andre avdelinger.

Undersøkelsen så også på hvem i kommunene som ble kontaktet i forbindelse med tilsynsbesøk, og her kom det frem til dels tvetydige oppfatninger. I følge de intervjuede i kommunene involveres bare et smalt utvalg av personer i tilsyn, og brukere, tillitsvalgte, ansatte og politikere blir i liten grad kontaktet. Dette står litt i kontrast til fylkesmannsembetenes oppfatning av kontaktmønstrene, hvor de intervjuede fremholdt at også brukere intervjues. Når det gjelder dokumentasjon er det generelle inntrykket at tilsyn innebærer innhenting av skriftlig dokumentasjon på ganske bred basis. De vanligste formene for dokumentasjon er årsmeldinger/rapporter, organisasjonskart og kommunale planer, slik de intervjuede oppfatter det.

I forhold til de sanksjonsmidler som fylkesmannen er i besittelse av, ser det gjennomgående ut til at pålegg og bøter sjelden forekommer. I tillegg fremkommer det at påleggene like gjerne representerer krav om endring av rutiner og holdninger, som å representere rene økonomiske utgifter for kommunene. Likevel vil endring av rutiner i enkelte tilfeller kunne avstedkomme utgifter for kommunene, i form av administrative ressurser. Det generelle inntrykket er likevel at pålegg sjelden avstedkommer store utgifter for kommunene.

Undersøkelsen har også forsøkt å fange variasjoner i utførelsen av tilsyn. Embetene ble spurt om utøvelsen av tilsynet varierte mellom avdelingene. I fylkesmannssurveyen er det overraskende mange, hele 13 av totalt 14, som oppgir at den praktiske gjennomføringen av tilsynet varierer mellom avdelingene. Med hensyn til *hva* denne variasjonen går ut på, relaterer mange den til bruk av ulike tilsynsmetodikk, hvor hyppig tilsyn forekommer, forberedelser til tilsynet og rapporteringen i etterkant av tilsynene. Enkelte av embetene oppgir at variasjonene ligger i ulike tilnærminger og ulik grad av regelorientering.

Undersøkelse har også søkt å avdekke om det i embetene og kommunene eksisterte en utbredt oppfatning om at utøvelsen av tilsyn varierer etter kommunestørrelse. Gjennom både fylkesmannssurveyen og i intervjuene blir det påpekt at kommunestørrelse er en variabel som virker inn på utøvelsen av tilsyn. I surveyen oppga så mange som 10 av totalt 14 embeter at gjennomføringen av tilsyn varierer etter kommunestørrelse, men de fleste antydte at det bare var mindre forskjeller. I flere av intervjuene kom det frem at både fremgangsmåte for tilsyn, hvem man var i kontakt med, og reaksjonsmåten kunne variere etter kommunestørrelse.

Samordning av tilsyn

I alle de fire caseembetene ble samordning av tilsyn oppfattet som et viktig og aktuelt tema, som hadde resultert i konkrete tiltak i embetet. Det ble observert flere ulike samordningsmetodikker; avdelingsoverskridende tilsynsgrupper, tilsynskordinator, databaser, tilsynskalender og skjematisk oversikt over eksisterende og potensielle områder for samarbeid. Avdelingsoverskridende tilsynsgrupper (tilsynsovaler) ser ut til å være en utbredt samordningsmekanisme. Tre av caseembetene hadde nedsatt slike, og i fylkesmannssurveyen gikk det frem at 9 av de 14 hadde etablert liknende tilsynsgrupper, mens 4 planlegger å gjøre det. Av andre utbredte virkemidler var opprettelsen av databaser med informasjon (som for eksempel tilsynsrapporter, pålegg og økonomisk situasjon)

om hver kommune som alle avdelinger hadde tilgang til. Tre av embetene i fylkesmannssurveyen hadde opprettet slike databaser, og i ytterligere fem av embetene var det under planlegging.

Tilsynskalender var også et utbredt virkemiddel, og var ment å gi en oversikt over planlagte, fastlagte og gjennomførte tilsyn i embetet. Hensikten var å unngå at kommunene blir utsatt for unødig tilsynsbelastning. Fra fylkesmannssurveyen går det frem at de aller fleste av embetene (13 av totalt 14) allerede har, eller planlegger å etablere, en felles tilsynskalender for hele embetet.

En måte å samordne fylkesmannens virkemiddelbruk på, er å la alle pålegg gå gjennom fylkesmannsnivået. De fleste embeter har en slik praksis for pålegg, men en liknende praksis for avvik er mindre utbredt. Her må man likevel anta at størrelsesorden er en avgjørende faktor som spiller inn – både i forhold til avvik og pålegg. Det generelle inntrykket var at alle pålegg og avvik som representerte store utgifter for kommunene gikk gjennom fylkesmannen selv.

Et relevant aspekt ved samordning av tilsyn, er å sikre at pålegg fra ulike avdelinger ikke motvirker hverandre. Det generelle inntrykket fra fylkesmannssurveyen er at de aller fleste fylkesmannsembetene er bevisst denne problemstillingen. Det virkemiddelet som hyppigst blir oppgitt er leder- eller samordningsmøter og tilsyns- eller samordningsgrupper.

Når det gjelder overordnet samordning i forhold til kommuneøkonomi ble det i caseembetene registrert klare forskjeller mellom de ulike avdelingene. Helseavdelingen ser ut til å være den avdelingen som i minst grad, om i noen grad, tar kommuneøkonomi i betraktning. Utdanningsavdelingen og beredskapsenheten ser ut til å være de avdelingene som tar mest hensyn til kommuneøkonomi. Rutiner og virkemidler for å sikre samordning varierer ikke stort mellom embetene. Økonomiske rådgivere anses for å ha en viktig posisjon/oppgave her, i tillegg til at alle avdelinger får tilgang på rapporter om kommunenes økonomiske status. Inntrykket i kommunene er helt klart at fylkesmannsembetene har ganske ulikartet praksis når det gjelder dette temaet.

Tilsynets hensikter og virkninger

Undersøkelsene har vist at utøvelse av tilsyn har flere sider ved seg enn den rene kontrollfunksjonen. I innledningen ble det argumentert for at den kontrollerende funksjonen også har forebyggende funksjoner. Disse kan knyttes til den disiplinerende effekt som kan ligge i det å vite at man kan bli kontrollert, samt til læringseffekter som tilsynet utløser i kommunene.

I undersøkelsen fremgår det at forholdet mellom tilsyn og veiledning er et spørsmål det er ganske stor uenighet om. I noen avdelinger skilles det meget klart mellom disse funksjonene. Man passer nøye på å ikke gi veiledning under tilsynet, og gjør kommunene eksplisitt klar over hvorvidt det er tilsyn eller veiledning man til enhver tid utfører. I andre avdelinger heter det at disse funksjonene går hånd i hånd, og vanskelig lar seg skille. I intervjuene fremkom det at det ikke minst er et ganske klart skille mellom avdelingene som har ansvar for helse og tilsvarende for utdanning. Den førstnevnte vektlegger skillet mellom tilsyn og veiledning, den andre i mye mindre grad.

Undersøkelsen så også på i hvilken grad utøvelsen av tilsyn faktisk har disse forebyggende virkningene ute i kommunene. Det generelle inntrykket er at de *ønskede* virkningene av tilsyn ser ut til å oppnås, men i et forholdsvis begrenset omfang, samtidig som kommunene jevnt over heller ikke er altfor oppgitt over eventuelle *uønskede* virkninger.

Den kontrollerende virkningen av tilsyn er reell, men inntrykket er at omfanget av tilsynsbesøk varierer ganske mye, og er forholdsvis lavt i mange kommuner. Fylkesmannen har ikke kapasitet til, eller ønske om, å detaljkontrollere alle sider ved kommunenes virksomhet. Dette gjør de forebyggende virkningene viktigere. I mange kommuner påpekes det også at tilsynet nok kan ha en del slike virkninger. Disse er knyttet til så vel disiplinering som læring – også der veiledning og tilsyn skilles strengt fra hverandre. Ikke minst har mange understreket at tilsynet gjør dem mer bevisste på korrekte prosedyrer, for eksempel å utføre saksbehandling slik at den nødvendige dokumentasjon foreligger i etterkant. I en del tilfeller avdekkes svikt de ikke selv var klar over. Noen ganger bidrar tilsynet til at man får en bedre forståelse av korrekt prosedyre, og generelt kan det hende at tjenestestedene og administrasjonen får en påskyndelse til å være mer påpasselige enn de ellers ville ha vært. Hovedinntrykket er likevel at tilsynet ikke er et dominerende tema ute i kommunene. De *ønskede* virkningene som finnes, oppgis gjerne å være ganske moderate. Det ser ut til at mange kommuner har systemer for kvalitetskontroll som (etter kommunenes egne oppfatninger) ikke har veldig stort behov for å bli supplert av kontrollen som skjer i form av tilsyn.

Samtidig indikerer verken intervjuene eller skjemaene at *uønskede* virkninger av tilsyn er noe kommunene plages med i spesielt stort omfang. Det er ingen utbredt og omfattende utilfredshet med den praktiske gjennomføringen av tilsyn blant casekommunene samlet sett, og det ser ut til at kommunene ikke opplever tilsynet som en innskrenkende faktor i forhold til den kommunale handlefriheten.

Tilsynsregimer

Prosjektet har hatt en ambisjon om å sammenfatte observasjonene om fylkesmannens tilsyn i form av et antall alternative *tilsynsregimer*. Tanken var at slike tilsynsregimer kunne defineres som identifiserbare, noenlunde konsistente kombinasjoner av forhold som tilsynsmetodikk, profesjonsbakgrunnen til de som utøver tilsynet, hvilke forhold tilsynet legger vekt på og hvilken dokumentasjon som innhentes, skjønnsutøvelsens art og innslaget av dialog mellom fylkesmannen og kommunene.

Etter at observasjonene fra undersøkelsene er analysert, fremstår det som mest fruktbart å basere en slik sammenfatting på de tre mest fremtredende metodiske tilnærmingene for tilsynet, altså hendelsesbasert-/inspeksjonstilsyn, systemrevisjon og overordnet faglig tilsyn. Det viser seg at de fleste forholdene som ble nevnt ovenfor varierer ganske systematisk mellom disse metodikkene, samtidig som det er visse forskjeller mellom avdelingene – og dermed profesjonene – når det gjelder bruken av disse metodene. Noen observasjoner om tre slike ”tilsynsregimer” sammenfattes i tabellen nedenfor. Se avsnitt 6.7 for en nærmere drøfting.

Tre "tilsynsregimer". Tentativ oversikt over hovedtrekk

<i>"Tilsynsregime" og metodikk</i>	Kontrollregime (Hendelsesbasert-/inspeksjonstilsyn)	Kontroll-, forebyggings- og utviklingsregime (Systemrevisjon)	Forebyggings- og utviklingsregime (Overordnet faglig tilsyn)
<i>Avdeling (hovedvekt)</i>	(Usikkert)	Helse, miljø, sosial, barnevern	Utdanning, beredskap
<i>Regelorientering</i>	Høy	Høy/middels	Lav
<i>Innslag av dialog og forhold mellom tilsyn og veiledning</i>	Lavt innslag av dialog. Vanligvis kun tilsyn, ikke veiledning.	Dialog om problemforståelse og løsningsforslag. Kun tilsyn, ikke veiledning.	Metoden bygger på dialog. Vanligvis ikke skille mellom tilsyn og veiledning.
<i>Vektlegging</i>	Fastslå om myndighetskrav* blir overholdt på et tjenestested eller innenfor en avgrenset del av kommunal tjenesteyting. Korrigere enkeltstående avvik.	Fastslå om myndighetskrav* blir overholdt innenfor institusjoner eller hele sektorer av kommunal tjenesteyting. Korrigere avvik samt forebygge avvik ved å bidra til utvikling av internkontroll og styringssystemer.	Bred vurdering av virksomheter eller tjenester. Fokus på faglig utvikling og organisering.

* *Myndighetskrav* defineres som bestemmelsene i lover og forskrifter.

Summary

Gro Sandkjær Hanssen, Leif Arne Heløe and Jan Erling Klausen

The County Governor's Audit of the Municipal Sector NIBR – Report 2004:4

This report is based on studies of four county governor offices and eight municipalities and the results of a questionnaire sent to every county governorship in the country. We wanted to explore most importantly how the state agency fulfils its responsibilities as a watchdog of the municipal sector, its impact locally and what steps are taken to ensure coordinated action.

How is auditing performed?

One of the objectives of the study was to find out whether auditing criteria were perceived to be clear or confusing. Findings from both the survey and the case-studies indicate that clarity is not a matter of much concern; indeed auditing criteria are generally felt to be fairly well-defined, according to our findings. There is little measurable frustration. Auditing criteria are considered by most to be neither too diffuse nor too generalized. The responses of the various county governor departments varied little, though environment departments tended to give the criteria highest scores for intelligibility and the auditing officials connected with planning lowest. It follows that making the criteria more intelligible is highlighted most by this latter group.

With regard to auditing methods, three approaches are used: systems auditing, event-based auditing and a general performance auditing. We noted during the study that systems auditing was used widely and, indeed, increasingly, though also here we observed interdepartmental variation. Comparing the different departments showed that systems auditing is practised mainly by the county governor health departments while practice varies among other departments and it is

employed least of all by the education departments. Interview data confirm that most county governor officials see systems auditing as both a useful and productive auditing method. The municipalities share that opinion, and, according to county governor officials, are generally happy with the systems audit approach, particularly when it has had time to settle in. Event-based auditing raised more hackles, with a large majority of respondents in the municipalities saying they were not very happy with it. It appears that general performance auditing tends to be favoured and practised more by education than other departments.

Turning to auditing procedures, opinions tend to be divided about which municipal officers the audit bodies most frequently address their enquiries. Our municipal respondents led us to believe that auditing tends to be restricted to a relatively small number of officials and that users, staff representatives, employees and politicians are hardly troubled at all. This is disputed by department heads at some of the county governor offices, who insist that users are interviewed as well. Concerning the requisitioning of records, it appears that auditing does call for considerable amounts of written material. The most often cited documents are annual reports, organisation charts and municipal plans.

In relation to the sanctioning powers of the county governor, it appears that injunctions are seldom issued and fines seldom imposed. In addition, it appears that injunctions are just as likely to concern procedural amendments and opinions as they are to result in capital expenditure on the part of the municipalities. That said, while the administrative undertakings involved in making procedural amendments in some cases do cost municipalities money, it generally seems that injunctions rarely require them to reach deep into their pockets.

We were also interested to study variations in audit performance. One question we asked concerned whether officials were aware of interdepartmental variations with regard to auditing practices. The county governor survey shows surprisingly that as many as 13 out of 14 were aware of such interdepartmental variations. When asked to elaborate, many pointed to differences in auditing method, frequency, preparations and reporting. Some officials referred to different approaches and to how rules were observed.

We were also concerned to find out whether the offices of the county governor and municipalities could confirm that auditing practices vary according to the size of the municipality. Both the county governor

survey and our interviewees told us that municipal size does indeed represent a variable that affects the performance of an audit. As many as ten out of a total of fourteen county governorships asserted that municipal size affects auditing performance, though most added that the differences were slight. Several of our case-study interviewees said that municipal size affected auditing procedures, whom the auditing body contacted and reaction patterns.

Coordinating audits

In all four case-studies, coordination was generally considered both important and relevant, and had resulted in action being taken. We observed several different coordination methods: interdepartmental auditing groups, the appointment of an audit coordinator, creation of databases, audit calendars and schematic breakdowns of actual and possible areas of cooperation. We found that the interdepartmental auditing group (ovals) represent a very popular system of coordination. Three of the case-study county governorships had appointed such a group, and, according the findings of the county governor survey, nine out of fourteen county governor offices had appointed similar auditing groups, while the remaining four were intending to do so. Other popular mechanisms were databases where information (audit reports, injunctions, financial situation) on every municipality was available to all departments. Three of the governorships had created this type of database, and five more were planning to do so. The audit calendar was also widely used to highlight planned, decided and accomplished audits at the office of the county governor to avoid inconveniencing municipalities with undue audits. The survey showed that most of the governorships (thirteen out of fourteen) had already set up an audit calendar that covered all departments or were planning to do so.

One approach to coordinating the actions of the county governor, is to let all injunctions be issued by the county governor. While most county governorships have procedures in place to issue injunctions, fewer do so when it comes to handling deviation. We gather, nevertheless, that size also makes a difference here too – in relation both to deviations and injunctions. One obviously useful coordinating aspect is to have procedures in place to ensure that injunctions from different departments are not mutually counter-productive. Our impression, based on the survey of county governorships, is that most of them are aware of the problem, and are taking steps to mitigate against it happening. The most frequently cited mechanism is coordination meetings for department heads and auditing and coordination teams.

We noted clear divisions between the departments included in the case-studies concerning general coordination action in relation to municipal economy, which in turn impacts on coordination efforts. The state of a municipality's economy was taken least into account, and sometimes not at all, by the health departments. Departments of education and planning appeared to take municipalities' economic status most into account. Procedures and mechanisms employed in this area of coordination varied little between the county governors. Financial advisers are said to fulfil an important role in addition to ensuring that reports on the economic status of the municipalities are available to all departments. We formed the impression that practice in this area varies considerably from governorship to governorship.

The purpose and impact of the audit body

Our studies showed that auditing is more than simply checking and controlling. We argued above that audits also have a preventative purpose, a purpose embodied in the improvements in discipline as a result of being controlled, and in the learning effects sparked by the audits within the municipalities.

The studies reveal that opinion varies widely concerning the balance between control and advice. Some departments take considerable trouble to separate the two responsibilities, i.e., to avoid providing advice during audits and to ensure that the municipalities know which of the two operations they are being subjected to. Other departments, however, indicated that the two areas are two sides of the same coin, and therefore difficult to separate entirely. Our interviewees told us that the departments of health and education fall on either side of this dividing line. Health departments stress the importance of keeping the two responsibilities separate, the education departments of their interlocution.

We also explored whether auditing actually had these preventative effects in the municipalities. What we found was that auditing achieved its *desired* effect, at least to a certain degree, and that the municipalities in general have few concerns about its *unintended* effects, if any.

The control effect of auditing is real, though the frequency with which auditing officials appear to visit the municipalities seems to vary quite widely, and in many municipalities is actually quite low. The county governors either lack the capacity or the desire to audit all sides of municipal activity in detail. This makes the preventative aspects all the more imperative. Officials in many municipalities confirmed that auditing does indeed have such effects, often on

discipline and learning in equal measure, also where pains are taken not to confuse auditing and advice responsibilities. Many stressed that audits make them more aware of correct procedures in connection, for instance, with casework where they are particularly careful to ensure that all relevant documents are on file afterwards. In some cases the audit uncovers failures officials are unaware of, while in others it promotes wider knowledge of correct procedures. It often happens that service and administrative headquarters are counselled to attend more carefully to procedures than they have done in the past. We formed the impression, however, that municipal officials are not overly concerned with the auditing body; the desired effects are often said to be relatively moderate, and it seems that many municipalities have systems in place for quality control which do not (in the view of the municipalities themselves) need further control by an auditing body.

At the same time, neither our interviewees nor questionnaire respondents gave us any reason to believe that municipalities suffer overmuch from any unintended effects of audits. The actual performance of the audit does not give our case-study municipalities cause for concern, nor, generally speaking, do they feel it constrains their decision-making powers either.

1 Innledning

1.1 Statlig tilsyn i praksis. Problemstillinger og oppbygging av rapporten

Hvordan utøves det statlige tilsynet med kommunesektoren? Hvilke virkninger har tilsynet, og hvordan ivaretas behovet for samordning? Disse problemstillingene antyder en enhetlig forståelse av begrepet statlig tilsyn, som kanskje underkommuniserer at dagens tilsynspraksis er et mangfoldig produkt av historiske utviklingslinjer innenfor mange sektorer av offentlig tjenesteyting. Selv om prosjektet *Statlig tilsyn med kommunesektoren* ikke har hatt som siktemål å beskrive denne historikken, har undersøkelsene gitt mange påminnelser om at tilsynsfunksjonen ikke ble innført som følge av et enkeltstående, sektorovergrepende vedtak og implementert samlet på en enhetlig og standardisert måte. Inntrykket er snarere at tilsynsfunksjonen er innarbeidet gradvis, ikke minst som et ledd ved utviklingen av særlovgivningen, og med utgangspunkt i de opplevde tilsynsbehov innenfor den enkelte sektor. Samtidig fremstår særlig utviklingstrekk knyttet til fylkesmannsembetene som en konsoliderende kraft, både i realiteten og som et potensiale. Ikke minst muliggjør innlemmelsen av de tidligere regionale Statens Utdanningskontor samt Fylkeslegene i fylkesmannsembetene i 2003 en høyere grad av samordning og standardisering av tilsynspraksis enn tidligere.

Denne rapporten gir dermed et tidsbilde av tilsynet, hvor observasjonene er knyttet til dagens praksis og dagens organisering. Siktemålet for denne rapporten er tredelt.

For det første skal den praktiske utførelsen av tilsynsfunksjonen *beskrives*. Denne beskrivelsen skal gi informasjon om hvilke metoder som brukes, hvilke lokale rutiner som er utviklet hos fylkesmannsembetene, hvilke forhold det legges vekt på i tilsynet, hva

slags fagkompetanse de som utøver tilsynet har, hva slags dokumentasjon som innhentes og hvilke personer som kontaktes på tjenestestedene og i kommuneadministrasjonene. Disse beskrivelsene skal tentativt oppsummeres i det som kan benevnes som alternative "tilsynsregimer". Slike tilsynsregimer vil defineres som identifiserbare, noenlunde konsistente kombinasjoner av forhold som tilsynsmetodikk, profesjonsbakgrunnen til de som utøver tilsynet, hvilke forhold tilsynet legger vekt på og hvilken dokumentasjon som innhentes, skjønnsutøvelsens art og innslaget av dialog mellom fylkesmannen og kommunene.

For det andre skal rapporten vurdere *effektene* av tilsyn. Hovedinnfallsvinkelen er å undersøke hvilke utslag tilsyn har i kommuneorganisasjonen – særlig på forvaltning og tjenesteproduksjon. Her har undersøkelsene fokusert på et bredt spekter av mulige effekter. Fungerer tilsyn primært kontrollerende, ved at avvik fra statlige standarder identifiseres og korrigeres, eller har tilsyn også forebyggende effekter? Fungerer tilsynet som et "ris bak speilet" som disiplinere og ansporer kommunene til å ivareta lovfestede standarder? Kan tilsyn innebære læring?

Det er lagt vekt på å undersøke eventuelle *uønskede* virkninger tilsyn i kommunene. Kan det hende at visse former for utøvelse av tilsynsmyndighet på en utilsiktet måte hindrer kommunene i å utvise lokalt skjønn, og hemmer den generelle fleksibiliteten i kommuneorganisasjonen på en måte som virker negativt inn på tjenestetilbudet? Utøves tilsyn på en måte som skaper motvilje i kommunene mot fylkesmannsembetet og statlige målsetninger generelt? Opplevs tilsynet som en bistand i kommunens egen kvalitetskontroll, eller som en uønsket overprøving av kommunens egne faglige vurderinger?

For det tredje har undersøkelsene gitt grunnlag for å vurdere ulike sider ved *samordningen* av tilsynet. Det skilles mellom en overordnet samordning, som retter seg mot de samlede virkninger av tilsyn innenfor ulike sektorer, og de mer praktiske aspektene knyttet til samordningsbehovet. På det overordnede planet er det undersøkt om fylkesmannen forsøker å vurdere de *samlede konsekvenser for den enkelte kommunes økonomi* av pålegg som gis i forbindelse med tilsyn av forskjellige sektorer. Som en forlengelse av dette er det undersøkt hvorvidt fylkesmennene legger til rette for en overordnet *samordning av praksis når det gjelder virkemiddelbruken* innenfor tilsynet av ulike kommunale ansvarsområder. Endelig undersøkes samordningen av de praktiske sider ved tilsynet.

I forhold til alle disse sidene ved utøvelsen av tilsyn vil det bli lagt vekt på å avdekke variasjoner etter følgende variabler:

- fagavdelinger i fylkesmannsembetet
- nivåer i fylkesmannsembetet (ledernivå, mellomledernivå, utførende ledd)
- kommunestørrelse
- kommunal organisering
- ulike fylkesmannsembeter

Disse tre hovedproblemstillingene – beskrivelse, vurdering av effekter og vurdering av samordning – strukturerer rapporten, og ligger til grunn for avgrensningen mellom kapittel 3, 4 og 5. Kapittel 2 inneholder en generell vurdering av grunnlaget for tilsyn, mens kapittel 6 vil inneholde en diskusjon av funnene i undersøkelsen.

1.2 Valg av case. Opplegg for datainnhenting

Analysene er basert på data innhentet i form av strukturerte og utstrukturerte intervjuer, samt en postalundersøkelse sendt til alle fylkesmennene. Det ble også innhentet skriftlig dokumentasjon der dette viste seg å være relevant, selv om prosjektets rammer ikke tillot noen omfattende og systematisk gjennomgang av skriftlig dokumentasjon i alle case.

Datainnhenting har omfattet fire case. Hvert case har inkludert ett fylkesmannsembete og to kommuner som hører inn under dette. I utvelgelsen ble det lagt vekt på å identifisere case som sikret en spredning på visse kriterier. For det første involverte et av casene en av de større byene. For det andre var vi interessert i å få både store og små kommuner representert. For det tredje var minst et av casene et generelt spredtbygd fylke, som ikke omfatter noen av de største byene. Begrunnelsen for disse kriteriene er en antagelse om at statlig tilsyn kan oppleves forskjellig i små og store kommuner, blant annet fordi kommuneadministrasjonen vil variere sterkt i størrelse og fagkompetanse. Ut ifra disse kriteriene ble følgende fylker og kommuner valgt ut:

- Sogn og Fjordane, med kommunene Sogndal og Leikanger
- Troms, med kommunene Tromsø og Karlsøy
- Oppland, med kommunene Lillehammer og Etnedal

- Buskerud, med kommunene Drammen og Modum

I hvert av casene ble det gjennomført i alt tre personlige intervjuer og fire gruppeintervjuer.

Tabell 1.1 nedenfor viser en oversikt over sammensetningen av intervjuene i undersøkelsen.

Tabell 1.1 *Oversikt over intervjuer i hvert case*

CASE	ORGANISASJON	RESPONDENTER	INTERVJUTYPE
Fylke	Fylkesmannsembete	Fylkesmannen	Individuelt
		Avdelingsledere*	Gruppe
		Utførende ledd	Gruppe
	Kommune 1	Rådmannen	Individuelt
		Avdelingsledere**	Gruppe
	Kommune 2	Rådmannen	Individuelt
Avdelingsledere**		Gruppe	

* Fylkeslegens nivå.

** Ledende tjenestemenn på nivået under rådmannen, for eksempel helse- og sosialsjefen.

I rapporten vil det bli henvist til uttalelser fra intervjuene, og det vil bli oppgitt hvilke administrative nivåer og avdelinger respondentene tilhører. Det er imidlertid ikke mulig å spore uttalelsene til bestemte fylkesmannsembeter og kommuner. På den måten er respondentene sikret en viss grad av anonymitet. For i best mulig grad å sikre respondentene anonymitet vil avdelingene benevnes etter aktuell sektor (sosialavdelingen, helseavdelingen osv), og ikke ved det faktiske navnet på avdelingen.

Det ble i sammenheng med intervjuene utarbeidet et spørreskjema til individuell utfylling, som ble delt ut til respondentene i etterkant av intervjuene, og returnert via landpost. Dette skjemaet åpnet for individuelle vurderinger ut over de emner som ble berørt i gruppeintervjuene, og inneholdt også de mest detaljerte spørsmålene.

I tillegg ble det utarbeidet en postalundersøkelse til alle de 18 fylkesmannsembetene, heretter omtalt som ”fylkesmannssurveyen”. Fylkesmannssurveyen ble utformet etter de første intervjuene var

gjennomført, for på den måten å sikre en best mulig innretning på spørsmålene. 14 av 18 embeter besvarte surveyen, noe som gir en svarprosent på 78. Dette gir et godt grunnlag for å trekke konklusjoner som gjelder for alle fylkesmannsembetene.

Prosjektet har omfattet statlig tilsyn som utføres av fylkesmannen, ikke av andre grener av den regionale statsforvaltningen. Videre har prosjektet vært avgrenset til å omfatte tilsyn med virksomhet i primærkommuner, ikke fylkeskommuner.

Undersøkelsene har fokusert på tilsyn overfor kommunal virksomhet innenfor helse, sosialtjenester og barnevern, oppvekst, beredskap og miljø. Plansaker og klagesaksbehandling er ikke omfattet av prosjektet. Disse avgrensningene er avtalt med oppdragsgiver.

1.3 Metodologisk innfallsvinkel

Undersøkelsene i dette prosjektet har i overveiende grad vært av kvalitativ art. Det er lagt vekt på å få frem resonnementer som *illustrerer* hvordan tilsynet utøves i et utvalg av kommuner, samtidig som det gjøres forsøk på å få frem hvilke trekk ved fylkene og kommunene som kan gi grunnlag for forskjeller. Det fokuseres ikke minst på forskjeller mellom små og store kommuner. Generelt er det for eksempel grunn til å anta at store kommuner vil ha mulighet til å bygge opp større fagmiljøer enn de små, noe som blant annet kan ha betydning for deres behov for faglig oppfølging og bistand fra fylkesmannens side. Når slike resonnementer fremstilles, kan det gi grunnlag for å ta hensyn til forhold som skaper grobunn for lokale variasjoner, selv om man ikke kan kontrollere for slike variasjoner statistisk.

Resonnementene vil likevel bli ledsaget av diagrammer som viser svarfordelinger blant de intervjuede. De lave antall respondenter (som det refereres til i figuroverskriftene) gjør at disse resultatene ikke kan betraktes som statistisk generaliserbare observasjoner. De skal derfor betraktes som sammenfatninger av intervjuobjektens oppfatninger, slik de fremkommer i intervjuene, og ikke som uttrykk for hva alle tilsvarende respondenter i landets kommuner mener.

2 Grunnetlaget for tilsyn

2.1 Definisjoner

Offentlig tilsyn benyttes som samlebetegnelse for myndighetenes utadrettete virksomhet for å påse at lover og forskrifter etterleves.¹ Kjerneelementet er kontroll, vurdering og eventuell reaksjon. Kontroll innebærer kartlegging av status i forhold til krav. Reaksjon er tilsynsetatens tiltak overfor virksomheten dersom kartleggingen har avdekket avvik fra kravene. Kontrollen kan i enkelte tilfeller ledsages av rådgivning for å lette oppfylning av myndighetenes krav. Tilsynsorganet angir imidlertid ikke konkrete løsninger i tilfeller der alternative løsningsmåter finnes. I noen tilfeller kommer tilsynet i stand som følge av en hendelse, så som ulykke eller klage. Men vanligvis er tilsynet planlagt i samsvar med lov eller forskrift. Innenfor enkelte områder, for eksempel barnevernet og sosialtjenesten, inneholder regelverket detaljerte føringer for tilsynsaktiviteten. Slik detaljregulering synes imidlertid nå å være på vei ut. I stedet skal omfang og innretning av tilsynsvirksomheten bestemmes dels av tilsynsmyndighetens ressurser og dels av en konkret vurdering av viktigheten og behovet. Slik vurdering skal fortrinnsvis bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse.

¹ Oversikten bygger på opplysninger som er innhentet fra flere kilder. Spesielt er mange nyttige opplysninger funnet i et notat som Statskonsult har utarbeidet for KRD: "Kartlegging av statlig tilsyn med fylkeskommuner og kommuner". Også rapporten "Tilsyn og rettleiing", forfattet av en arbeidsgruppe ved fylkesmannsembetet i Sogn og Fjordane, og rapporten "Statlig tilsyn på opplæringsområdet", utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av Læringscenteret, inneholder gode oversikter som er blitt tatt i bruk. Nyttige opplysninger og tilbakemeldinger er dessuten innhentet fra fylkeslege Petter Øgar, avdelingsdirektør Jan-Peder Andreassen og rådgiver Nils Aadnesen i forbindelse med gjennomgåelse av et utkast til manuskript.

Tilsynsmyndighetene er forpliktet til å følge nøye med i tilfeller der det er berettiget mistanke om svikt. Unnlatelse kan føre til straffeansvar.

Hensikten med tilsynsfunksjonen overfor kommunene er å påse at de oppfyller forpliktelsene til tjenesteproduksjon slik de er pålagt gjennom kommuneloven og særlovgivningen. I tillegg skal tilsynet bidra til endring i positiv retning slik at lovverkets prioriteringer og kvalitetskrav innfris. Det kan skilles mellom *uspesifiserte* og *spesifiserte tilsynshjemler*. Dette skillet legges til grunn i en utredning foretatt av Statskonsult (2003). Her defineres uspesifiserte tilsynshjemler som ”*lovbestemmelser som fastsetter at staten skal føre tilsyn, men uten at det sies noe nærmere om hva innholdet i tilsynsordningen er*” (s.8). Spesifiserte tilsynshjemler fastsetter statens myndighet mer konkret, for eksempel å kontrollere etterlevelsen av nærmere avgitte plikter. Både spesifiserte og uspesifiserte tilsynshjemler kan videre variere i *omfang*, alt etter om regelverket gir hjemmel for å føre tilsyn med konkrete og avgrensede forhold eller med hele områder av kommunal virksomhet.² *Tilsynsmetodikken* er bare unntaksvis regulert gjennom bestemmelser.

Betegnelsen *tilsyn* omfatter flere typer avhengig av hva det er rettet mot og hvilken tilsynsmetode som benyttes:

1. *Individtilsyn* er tilsyn med yrkesutøvere, fortrinnsvis i helsetjenesten, ofte utløst av klager eller opplysninger som tyder på uskikket eller lovbrudd.

2. *Tilsyn med virksomheter* defineres som kontroll med at virksomheten følger reglene i lov og forskrifter, og kan gjelde bedrifter, helse- eller sosiale institusjoner, andre kommunale deltjenester eller en hel kommune. *Systemrevisjon* basert på NS-ISO-standard utgjør hovedmetoden for tilsynet med virksomheter (se nærmere omtale i kapittel 3.3.1). Metoden innebærer at virksomheten (kommunen, etaten, bedriften med videre.) skal ha etablert et kvalitetssikringssystem som gir kontroll over de interne prosesser i virksomheten og tilfredsstillende angitte krav til omfang og kvalitet på tjenestene/ produktene. Også andre tilsynsmetoder er i bruk overfor virksomheter, så som inspeksjonstilsyn og verifikasjon. Imidlertid er disse metodene til dels lite standardiserte og/ eller ikke nedfelt i sentralt angitte prosedyrer. De er heller ikke i gjennomgående bruk i den forstand at de benyttes av alle eller flere avdelinger.

² Det fremheves i Statskonsults rapport at variasjoner i omfang ofte vil tilsvare variasjonen mellom spesifiserte eller uspesifiserte tilsynshjemler.

3. *Overordnet faglig tilsyn og tilstandsvurderinger* innebærer en enda bredere vurdering av virksomheter eller tjenester enn den som skjer ved systemrevisjoner. Faktagrunnlaget utgjøres fortrinnsvis av data hentet fra virksomheten, gjerne sammenholdt med materiale fra andre datakilder, så som KOSTRA og GSI (grunnskolens informasjonssystem). Eksempler på tilstandsvurderinger kan bygge på forurensningssituasjonen i vassdrag, på tilstandsrapporter fra utdannings – eller beredskapssektoren med videre.

4. *Rettledning og veiledning* er begreper som ikke er entydig definert i styrende dokumenter fra departementene. I rapporten ”Tilsyn og rettleiing” som er utarbeidet ved fylkesmannsembetet i Sogn og Fjordane vurderes rettledning som en aktivitet plassert mellom tilsyn på den ene siden og konsulentvirksomhet på den annen. Ved tilsyn påpekes eventuelle feil og mangler, mens rettledning innebærer å påpeke alternative løsninger uten å anbefale hvilken som bør velges.

Metodene som anvendes ved offentlig tilsyn varierer mellom sektorene. I flere stortingsdokumenter som er lagt frem de siste to årene angir regjeringen hvordan den ønsker at tilsynet skal legges opp og fungere (St.prp.65 (2002-2003), St.prp.66 (2002-2003) og St.prp.nr.1 Tillegg nr.1 (2003-2004). Av proposisjonene fremgår at tilsynet skal ha et *utviklingsformål*, at det skal være *dialogbasert*, at det skal understøttes av *veiledning og råd*, og at det skal etableres *partnerskap*. Det understrekes imidlertid at det må fremgå tydelig når tilsynet har en kontrollerende funksjon og når funksjonen er av veiledende og støttende art.

2.2 Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans

Fylkesmannens rolle som rettssikkerhetsinstans innebærer at hun/han skal ivareta viktige rettssikkerhetsmessige oppgaver gjennom å føre tilsyn med bl.a. kommunenes tjenesteproduksjon, klagesaksbehandling av kommunale enkeltvedtak og tilsyn med statlige barneverninstitusjoner.

Fylkeslegen og utdanningsdirektøren i fylket inngår fra 2003 i fylkesmannsembetet. Fylkeslegen er, i tillegg til rollen som avdelingsleder i fylkesmannsembetet, også leder for det stedlige helsetilsynet, og skal i den egenskap føre tilsyn med helsetjenesten på vegne av Statens Helsetilsyn.

Statskonsult har i sin gjennomgang identifisert 30 lover som innebærer statlig tilsyn med kommunesektoren. I tillegg kommer fem

lover som har såkalte *tilsynsliknende kontrollmekanismer* eller som indirekte innebærer tilsyn overfor kommunene (Statskonsult 2003). Rapporten angir ikke hvor mange av disse oppgavene som tilligger fylkesmannsembetet eller Statens helsetilsyn ved fylkeslegen, men andelen er utvilsomt stor. Det vil i det følgende bli redegjort kort for de viktigste tilsynsoppgavene som er tillagt fylkesmannen og det lokale helsetilsynet innenfor de fagområdene som omfattes av denne rapporten. For oversiktens del har vi valgt å omtale oppgavene i forhold til den tradisjonelle avdelingsinndeling ved fylkesmannsembetene. Embetene har imidlertid i de senere år valgt forskjellige inndelingsmåter, spesielt etter at fylkeslegen og utdanningsdirektøren gikk inn i fylkesmannsembetet. Etter vår oppfatning påvirker allikevel ikke disse variasjonene fremstillingen av oppgavefordelingen mellom avdelingene i vesentlig grad.

2.3 Tilsynsoppgavene ved fylkesmannens enkelte avdelinger/seksjoner

Utdanningsavdelingen skal etter § 14-1 i opplæringsloven gi råd og veiledning samt føre tilsyn med virksomheter som omfattes av loven. Dersom det oppdages forhold som er i strid med loven eller forskriftene til loven, kan det gis pålegg for å rette på forholdene. Friskoleloven § 7-2 har tilsvarende innhold, men med sterkere sanksjonsmulighet.

Utdannings- og forskningsdepartementet har utarbeidet en *kvalitetsportal* med opplysninger i form av indikatorer som til sammen kan gi et bilde av kvaliteten på skolene. Departementet ønsker at fylkesmannen skal føre tilsyn med kvalitetsutviklingen, herunder ha en kontrollfunksjon. Staten har imidlertid ingen formell hjemmel til å foreta tilsyn i forhold til skoleeiers arbeid med kvalitet, siden det ikke er utarbeidet et klart myndighetskrav på området.

Ved de fleste embetene anvendes den såkalte *Samspillsmodellen* som metode ved tilsynsbesøkene. Ideen med modellen er å tilstrebe enighet om fremgangsmåte, vurderingskriterier og konklusjoner gjennom dialog. Oppleggene er lite standardiserte, men får angivelig gode tilbakemeldinger fra kommunene (Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Læringscenteret 2003).

I samsvar med Lov om barnehager er det kommunen som har ansvar for tilsynet med barnehagene. Fylkesmannen har veiledningsansvar overfor kommuner og eiere av barnehager, og kan av eget tiltak føre

tilsvarende tilsyn som kommunen. Dette innebærer imidlertid ikke at fylkesmannen har kompetanse til å føre tilsyn med kommunen som *barnehagemyndighet*, tilsynsmyndigheten er i dag avgrenset til å gjelde kommunen i den egenskap av å være *barnehageeier*³.

Miljøvernavdelingen fører tilsyn etter internkontroll-forskriften - HMS med hjemmel i forurensningsloven med underliggende forskrifter. Nylig har fylkesmannen også fått i oppdrag å føre tilsyn med enkelte områder som omfattes av produktkontrollloven.

Siden forskriften om internkontroll trådte i kraft i 1992, har de fire tilsynsetatene Arbeidstilsynet, Statens forurensningstilsyn ved miljøvernavdelingen, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon og Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, nå Direktoratet for brann- og elsikkerhet, samarbeidet om en enhetlig tilsynspraksis.

Regelverket stiller ikke bestemte krav til omfanget av tilsynsvirksomheten, men tildelingsbrevene presiserer at den skal styrkes i årene fremover.

Tilsynsbesøkene har gjerne form av *systemrevisjoner* som f. eks kan omfatte en kommune, et avfallsanlegg, et spesialavfall- mottak, et fiskeoppdrettsanlegg eller en industribedrift. I tillegg blir det årlig gjennomført et antall *inspeksjoner/verifikasjoner*. Prosedyren for systemrevisjon bygger på NS-ISO-standarden. Rapport fra revisjonen blir oversendt kommunen/bedriften med svarfrist for tilbakemelding som skal inneholde tiltak kommunen/ bedriften har truffet/ vil treffe for å rette opp eventuelle mangler. Ved overskridelse av frister, kan det gis pålegg om utbedring, eventuelt supplert med tvangsmulkt.

Beredskapsavdelingene (ev. beredskapsseksjon eller – stab) skal etter beredskapsinstruksen samordne og føre tilsyn med all sivil beredskapsplanlegging i fylket. Tilsynet gjennomføres i samsvar med rettleder utarbeidet av det tidligere Direktoratet for sivilt beredskap (DSB). Rettlederen legger opp til en tilsynsform som likner systemrevisjoner etter NS- ISO – standard. De vesentligste myndighetskravene finnes i Plan- og bygningsloven og i Lov om sosial og helsemessig beredskap. Rettledningen skjer som formidling av statlige krav og retningslinjer samt opplæring i metode ved utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS).

³ Det må her tilføyes at det bare er noen av fylkesmannsembetene som har lagt barnehageområdet til utdanningsavdelingen. De andre embetene har stort sett valgt andre løsninger der området administrativt følger sosial- og barneverntjenestene.

Fylkesmannen har i dag ingen sanksjonsmuligheter innenfor området. Stortinget har imidlertid i forbindelse med behandlingen av St.meld.17 (2001-2002) gitt signal om en forestående lovpålagt beredskapsplikt for kommunene.

Sosial- og barnevernavdelingene fører tilsyn og rettleder i samsvar med lov om sosiale tjenester med tilhørende forskrifter. Frem til 1. januar 2003 ble tilsynet med bolig med heldøgns omsorgstjenester (aldershjem, barneboliger/avlastningsboliger for barn og privat forpleining) gjennomført i form av inspeksjoner, jf. forskrift til lov om sosiale tjenester kapittel 3, der konklusjonene ble nedfelt i form av eventuelle merknader eller pålegg. Fra 2003 ble kommunene pålagt å føre internkontroll med virksomheter og tjenester etter lov om sosiale tjenester kapittel 4 og 6A (nå endret til kapittel 4A). Denne plikten (i forbindelse med rusreform II og Besl. O. nr. 5 (2003-2004)) ble utvidet til lovens kapittel 6 og 7. Tilsvarende får da fylkesmannen plikt til å føre tilsyn med kommunenes virksomheter etter disse kapitlene, jf. lov om sosiale tjenester § 2-6. Fylkesmannen skal føre systemrettet tilsyn (systemrevisjon), jf. blant annet rundskriv U-14/2002. Fra 01.01.04 blir fylkeskommunale rusinstitusjoner overført til regionale helseforetak, og fylkesmannens tidligere inspeksjonstilsyn etter § 7-9 faller bort. Tilsyn med disse institusjonene vil da være regulert av lov 30. mars 1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helsetjenesten, og ansvaret vil ligge til helsetilsynet i fylkene, som for andre spesialisthelsetjenester. Med hensyn til fylkesmennenes tilsyn etter sosialtjenesteloven har det over tid skjedd en dreining bort fra inspeksjonstilsyn til systemrettet tilsyn med det meste av kommunens virksomhet etter loven (foreløpig ikke kapittel 5).

Statens helsetilsyn fikk ansvar for overordnet faglig tilsyn med sosialtjenesten fra 01.01.03, jf. lov om sosiale tjenester § 2-7. Statens Helsetilsyn arbeider med å revidere de styrende dokumenter for systemrevisjon på både helse- og sosialfeltet.

Generelt gjelder at "tilsynet skal være systemrettet og basert på dialog og gjensidig forståelse av hva som er problemet". (Statskonsult 2003, s. 55).

Det må også nevnes at fylkesmennene behandler klagesaker etter sosialtjenesteloven. Skjønnnet som er utvist av kommunen må imidlertid være åpenbart urimelig dersom klagen skal kunne føre frem.

I samsvar med Ot.prp.nr.9 (2002-2003) overføres fylkeskommunenes oppgaver på barnevernområdet til staten fra 1. januar 2004.

Tilsynsordningene vil ventelig bli revidert som følge av denne reformen.

Lov om familievernkontorer pålegger fylkesmannen å føre tilsyn med familievernkontorene i fylket.

Fylkeslegen har i egenskap av å være stedlig representant for Statens Helsetilsyn og avdelingssjef for helseavdelingen hos fylkesmannen en rekke tilsynsoppgaver som er nedfelt i til sammen ni lover på helseområdet, hvorav fem direkte angår kommunene (Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten, Lov om helsetjenester i kommunene, Lov om pasientrettigheter, Lov om planlegging av helse- og sosialtjenesten i kommunene og Lov om vern mot smittsomme sykdommer (Statskonsult 2003). Et hovedprinsipp er at enhver som yter helsetjenester skal etablere et internkontrollsystem for virksomheten og sørge for at den planlegges, utføres og vedlikeholdes i samsvar med kravene i lover og forskrifter. Tilsynet med virksomheter skal som nevnt utføres som systemrevisjoner med rapporter etter fastsatt prosedyre. Tilsynet med helsepersonell og tilsyn utløst av hendelser gjennomføres etter særskilte regler. Direktøren for Statens Helsetilsyn har jevnlig møter med ledelsen i alle organer som fører tilsyn etter HMS-lovgivningen, herunder også med helsetilsynets regionale ledd (fylkeslegene).

3 Utøvelsen av tilsyn

3.1 Innledning

Et av formålene med undersøkelsen har vært å få et innblikk i den praktiske utøvelsen av tilsynsfunksjonen til fylkesmennene. På grunn av prosjektets begrensede rammer gir ikke datamaterialet oss tilstrekkelig grunnlag for å tegne et fullstendig bilde av hvordan tilsynet utøves, verken i fylkesmannsembetene generelt eller i de fire caseembetene. Likevel gir datamaterialet oss et godt grunnlag til å få frem variasjonsbredden, og til å peke på noen tendenser, både i forhold til hvordan kriteriene for tilsyn oppfattes, hvilken metodikk som taes i bruk, konkrete fremgangsmåter og bruk av sanksjoner.

3.2 Kriterier for tilsynet

Slik det er beskrevet i kapittel 2 utføres tilsynet med hjemmel i kommuneloven og særlovgivningen. Videre ble det presisert at det kan skilles mellom uspesifiserte og spesifiserte tilsynshjemler. Forskjellen henspiller på om loven spesifiserer innholdet i tilsynet eller nøyer seg med å angi en generell hjemmel for å føre tilsyn.

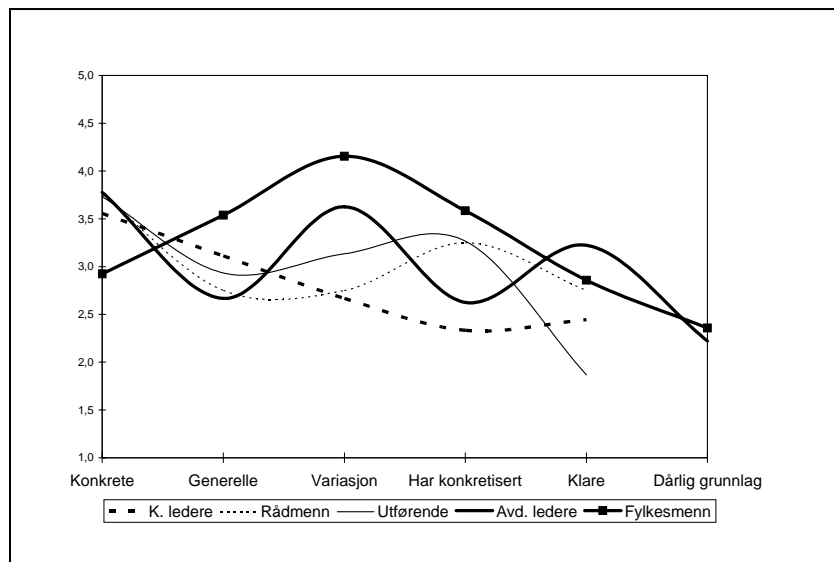
Det er altså slik at hjemlene for tilsynet bare i varierende grad gir spesifikasjoner om hvordan tilsynet skal utføres. Med dette som utgangspunkt ble de intervjuede i caseembetene spurt om hvordan de oppfattet hjemlene de utøver tilsyn ut ifra, ved å indikere hvor enige de var i seks påstander om kriteriene for tilsyn. De seks påstandene var som følger:

- Tilsynshjemplene for tilsynet er konkrete og entydige.
- Tilsynshjemplene er generelle, og åpner for skjønn.
- Det er stor variasjon i hvor konkrete og entydige de forskjellige tilsynshjemplene er.

- Fylkesmannens avdelinger har konkretisert tilsynshjemlene, som er generelle.
- Lover og forskrifter gir klare kriterier. Det har ikke vært nødvendig å konkretisere dem.
- Lover og forskrifter gir dårlig grunnlag for det faglige tilsynet med kommunene

Den siste av påstandene er bare stilt til avdelingsledere hos fylkesmannen og til fylkesmennene. Som det fremgår av formuleringene, dreier påstandene seg både om hvor konkrete eller generelle kriteriene for tilsyn er, om dette inntrykket varierer mellom hjemlene, om hvordan eventuell tvetydighet er håndtert og om hjemlene generelt gir et dårlig grunnlag for tilsyn. Til disse påstandene ble det gitt fem svaralternativer, hvor 1 = "Helt uenig" og 5 = "helt enig". Svarfordelingene er presentert i figur 3.1 nedenfor (se leseveiledning).

Figur 3.1 *Kriteriene for tilsyn. Grad av enighet i seks påstander om kriteriene (5 = helt enig). N=55 (9 Kommunale ledere, 4 Rådmenn, 17 i utførende ledd hos fylkesmannen, 11 avdelingsledere hos fylkesmannen, 14 fylkesmenn)*



Konkrete: Tilsynshjemplene for tilsynet er konkrete og entydige. Generelle: Tilsynshjemplene er generelle, og åpner for skjønn. Variasjon: Det er stor variasjon i hvor konkrete og entydige de forskjellige tilsynshjemplene er. Har konkretisert: Fylkesmannens avdelinger har konkretisert tilsynshjemplene, som er generelle. Klare: Lover og forskrifter gir klare kriterier. Det har ikke vært nødvendig å konkretisere dem. Dårlig: Lover og forskrifter gir dårlig grunnlag for det faglige tilsynet med kommunene

Leseveiledning: Figuren er utformet for å gjøre det enkelt å sammenligne holdninger, både mellom forskjellige grupper av intervjuobjekter og for samme gruppe av intervjuede på ulike spørsmål. Legg for eksempel merke til at den tykke, heltrukne streken med kvadratiske markeringer representerer fylkesmennene. Ved å følge denne linjen fra venstre til høyre ser man enkelt at fylkesmennene var mest enige i den tredje påstanden, siden dette er kurvens topp-punkt. Og denne linjen kan sammenlignes med andre linjer.

Figurer av denne typen vil bli brukt videre i rapporten. Leseren anbefales derfor å bruke et minutt til å studere denne figuren og veiledningen.

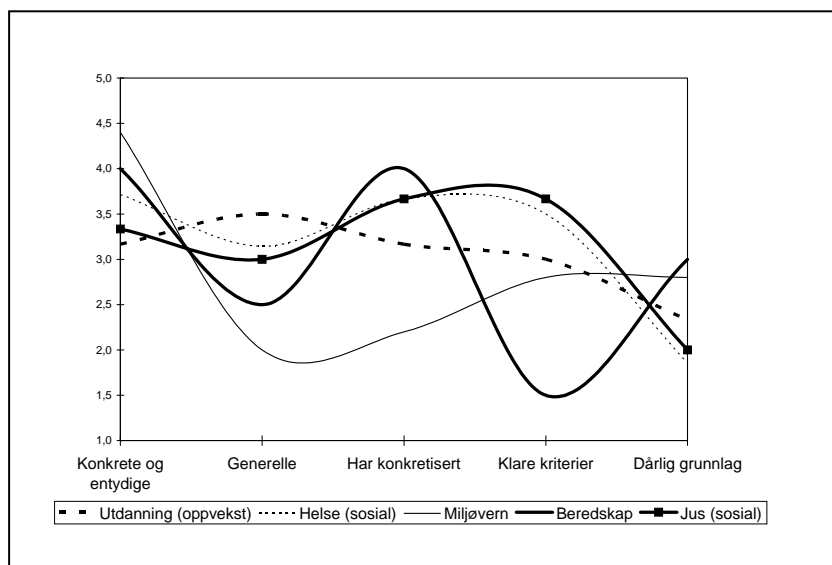
Det fremkommer ingen veldig klare tendenser i denne svarfordelingen, noe som viser seg ved at linjene følger ganske forskjellige utviklingsbaner. Likevel kan flere interessante tendenser observeres, selv om disse er relativt svake. Linjen som viser oppfatningene til fylkesmennene er kanskje mest interessant, siden denne viser oppfatningene til 14 av landets 18 fylkesmenn. Hovedinntrykket er at fylkesmennene jevnt over er noe mer enige i at kriteriene er ”generelle, og åpner for skjønn” enn at de er ”konkrete og entydige”. Dermed er det ikke overraskende at det er høyest enighet i at det er stor variasjon mellom tilsynshjemplene. Mange er noe enige i at embetet har konkretisert generelle hjemler, mens en del færre mener at kriteriene er klare, slik at konkretisering har vært unødvendig. Men det virker ikke som om problemene knyttet til generelle tilsynshjemler regnes som uoverkommelige, siden fylkesmennene jevnt over nærmer seg ”ganske uenig” (verdi 2) i den siste påstanden, om at ”Lover og forskrifter gir dårlig grunnlag for det faglige tilsynet med kommunene”.

De intervjuede avdelingslederne synes i noe større grad enn fylkesmennene at tilsynshjemplene er konkrete og klare. Det er interessant at de kommunale aktørene som er intervjuet, rådmenn og kommunale ledere (stiplede linjer i figuren), jevnt over er mer enige i at kriteriene for tilsyn er ”konkrete og entydige” enn i at de er ”generelle og åpner for skjønn”.

Alt i alt antyder dette at tilsynshjemplene oppleves som ganske konkrete. Eventuelle problemer knyttet til behov for konkretisering av uspesifiserte hjemler regnes som håndterlige. Selv om antallet respondenter er lavt, ser det i alle fall ikke ut til at det er noen bred ”protestholdning” i denne saken. Det er ingen utbredt frustrasjon eller en gjengs oppfatning om at tilsynshjemplene er uklare, og at tilsynet vanskeliggjøres fordi hjemlene er for generelle.

Forekommer det variasjoner mellom avdelingene i dette spørsmålet? Besvarelsene til avdelingsledere og ansatte i utførende ledd i fylkesmannsavdelingene ble fordelt etter avdelingstilhørighet. Svarfordelingen fremkommer i figur 3.2.

Figur 3.2 *Oppfatninger om kriteriene for tilsyn. Grad av enighet i fem beskrivelser av kriteriene for tilsynet med kommunal tjenesteproduksjon (5 = "Helt enig"). Ledere for avdelinger hos fylkesmannen og ansatte som deltar i utførelsen av tilsyn. N = 23 (Utdanning/oppvekst: 6, Helse/sosial: 7, Miljøvern: 5, Beredskap: 2, Jus/sosial: 3).*



Konkrete og entydige: Kriteriene for tilsynet er konkrete og entydige. Generelle: Kriteriene er generelle, og åpner for skjønn. Har konkretisert: Min avdeling har konkretisert de statlige kriteriene, som er generelle. Klare kriterier: Lover og forskrifter gir klare kriterier. Det har ikke vært nødvendig å konkretisere dem. Dårlig grunnlag: Lover og forskrifter gir dårlig grunnlag for det faglige tilsynet med kommunene

Det fremkommer heller ikke i denne svarfordelingen klare tendenser, men enkelte svake tendenser kan observeres. Det kan se ut som at ledere og ansatte i miljøvern avdelingene i høyest grad opplever hjemlene som konkrete, og i minst grad som generelle. Dette inntrykket forsterkes av intervjuene med det utøvende ledd i miljøvern avdelingene:

Vi har klare regler og forskrifter og forholde oss til – kan sette to streker under svaret. Bedrifter og kommuner har ikke noe særlig handlingsrom her. Likebehandling – uansett om det er bedrifter eller kommuner.

Også i intervjuer av avdelingsledere fester det seg et inntrykk av at hjemlene oppfattes som rimelig klare og entydige:

Metodene er klare, det er sjekk av lover og forskrifter.
Enten følges de, eller så er det lovbrudd.

Undersøkelsen indikerer at mangel på klarhet ikke er et stort problem for tilsynet. Det kan se ut til at de som utøver tilsyn innenfor beredskap i minst grad opplever kriteriene for tilsyn som klare, og dermed ser det største behovet for konkretisering. Dette er relevant i forhold til signalene fra Stortinget om en forestående lovpålagt beredskapsplikt for kommunene, som ble nevnt i kapittel 2.

3.3 Tilsynsmetodikk

Som det fremgikk av kapittel 2 kan man skille mellom følgende typer av tilsyn; individtilsyn, tilsyn med virksomheter, overordnet faglig tilsyn og rettleiding/veiledning. I de ulike typene av tilsyn kan forskjellige metoder taes i bruk. Her har embetene en viss frihetsgrad, i og med at tilsynsmetodikken bare unntaksvis er regulert gjennom bestemmelser (jfr kapittel 2). Det vil her bli redegjort for de vanligste metodene som benyttes, samt embetenes og kommunenes vurderinger av disse. Metodene som vil bli gjennomgått er systemrevisjon, hendelsesbasert-/ inspeksjonstilsyn og overordnet faglig tilsyn (tilstandsvurderinger).

3.3.1 Systemrevisjon

Systemrevisjon bygger på internkontrollprinsippet. De fleste vil forbinde internkontroll med revisjonsformen introdusert med *Forskrift om internkontroll av 22. mars 1991* og *Systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter. Forskrift av 06.12.1996 nr 1127*. Internkontroll er et system for å dokumentere at lover og forskrifter blir fulgt. Det finnes internkontrollforskrifter innenfor flere områder, og ulike myndigheter krever internkontrollsystem i henhold til "sine" lover⁴. Systemrevisjon er betegnelsen på metoden for å kontrollere internkontrollsystemene. I forskriften fra 1991 er *systemrevisjon* definert slik:

⁴ Se blant annet <http://www.helsetilsynet.no/fleger/prosedyrer/systrev.pdf>

«Systematisk granskning av virksomhetene for å fastslå at internkontrollaktivitetene og resultatene av dem stemmer overens med internkontrollsystemet, og at internkontroll aktivitetene er hensiktsmessige for å oppnå virksomhetens mål for miljø og sikkerhet»⁵

Man har etter hvert utviklet standardiserte krav for systemrevisjon (ulike NS – ISO standarder), som det meste av fylkesmannsembetenes systemrevisjon utføres i henhold til. Fylkesmannsembetenes systemrevisjon bygd på NS-ISO standard har to generelle hovedformål:

- Fastslå om myndighetskrav (lover og forskrifter) blir overholdt.
- Bidra til utvikling av internkontroll- / styringssystemer og kvalitetsforbedring⁶

Systemrevisjon retter kontrollen mot at virksomheten kan dokumentere at de har bygd opp et internkontrollsystem og at dette fungerer i praksis.⁷ Ideen er å finne frem til svakheter i systemet istedenfor å fokusere på enkeltstående feilgrep.

Systemrevisjon kan gjennomføres både overfor institusjoner og overfor hele sektorer i en kommune. Konkret gjennomføres en systemrevisjon ved innhenting av flere typer informasjon: ved granskning av dokumenter, ved intervjuer og ved verifikasjoner. Verifikasjoner innebærer å sjekke om rutiner, prosedyrer og instruksjoner blir fulgt opp i praksis, og om de fysiske forholdene tilfredsstillende myndighetskravene. Sluttrapporten omhandler avvik og merknader som er blitt avdekket.

Avvik: defineres som mangel på oppfyllelse av myndighetenes krav - enten ved brudd på lov eller forskrift, eller ved å ikke å ha oppnådd kvalitetskrav.

Merknad: defineres som forhold som ikke omfatter definisjonen overfor, men hvor tilsynsmyndighetene mener det er et

⁵ Referansen er hentet fra (NOU 1997:9).

(<http://www.dep.no/fin/norsk/publ/utredninger/NOU/006005-020015/index-hov004-b-n-a.html>)

⁶ Se for eksempel Rapport 2003, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.

⁷ Den nyeste forskriften som omhandler innholdet i internkontroll er Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenestene 20.12.02, som trådte i kraft 1.1.03 (se også kapittel 2).

forbedringspotensial eller et sårbart område hvor det kan oppstå feil.

Systemrevisjonsmetodikken blir gjerne forstått som en standardisert metode. Ulike internkontrollforskrifter kan likevel føre til at de forskjellige avdelinger i fylkesmannsembetet krever at kommunene utvikler et internkontrollsystem i henhold til "sine" lover og forskrifter. Dette kan resultere i at systemrevisjon som metode ikke er identisk i alle fylkesmannens avdelinger. I intervjuene fremkommer det uttalelser som kan peke mot en slik tendens:

Begrepet systemrevisjon oppfattes likt ute. I dag har beredskapsavdelingens og helseavdelingens systemrevisjon 60 prosent overlapp. Det bør bli 100 prosent overlapp.

Bruk av systemrevisjon

Det generelle inntrykket i undersøkelsen er en relativ klar tendens til en utbredt og tiltagende bruk av systemrevisjon. Nesten halvparten av de 14 fylkesmennene som besvarte surveyen oppga at de ønsket å dreie tilsynet i alle avdelinger inn mot en felles metodikk, for eksempel systemrevisjon. For flere av caseembetene utgjør nå systemrevisjon hovedmetoden for tilsyn med virksomheter. I enkelte av embetene har alle avdelinger tatt i bruk systemrevisjon, men det blir understreket at dette bare er en av flere metoder som er i bruk.

Bruken av systemrevisjonsmetodikken ser ut til å variere mellom avdelingene. I intervjuene går det frem at helseavdelingene (tidligere fylkeslegen) har lengst erfaring med metodikken, som har vært i bruk siden 1995. De fleste av caseembetene rapporterer om tiltagende bruk av systemrevisjon i stadig flere avdelinger, noe denne uttalelsen illustrerer:

Også hos oss ser vi en utvikling fra kampanjeform til systemrevisjon (utøvende ledd i miljøvernavdelingen).

I fylkesmannssurveyen går det frem at alle de 14 embetene som har svart bruker denne tilsynsmetodikken i enkelte eller alle av sine avdelinger. Få embeter har likevel tatt metoden i bruk i alle avdelinger, noe bare et embete rapporterer om. I 11 av de 14 embetene er metoden i bruk i helseavdelingen og sosialavdelingen (ofte slått sammen med familieavdelingen), mens 8 rapporterer at metoden benyttes i miljøvernavdelingen. I bare 3 av embetene blir metoden

benyttet i beredskapsenheten. Det ser ut til at utdanningsavdelingen er den avdelingen som i minst grad har tatt i bruk systemrevisjon, - bare et av embetene rapporterer om dette.

Fylkesmannsembetenes vurdering av metoden

Det generelle inntrykket i undersøkelsen er at systemrevisjon oppfattes som en hensiktsmessig og god metode. Dette positive inntrykket av metoden varierer i liten grad etter nivå eller sektor, men en observasjon var at avdelingsledere og ansatte i enkelte av utdanningsavdelingene opplevde metodikken mindre egnet hos dem:

Systemrevisjon passer ikke så godt i opplæringssektoren.
(...) Metoden er utviklet i oljesektoren og tilpasset helse i etterkant.

En ansatt i utdanningsavdelingen utdypet dette med at systemrevisjon var mest egnet til å avdekke lovbrudd, og at andre metoder er bedre egnet med dialog for øye:

Vi har tonet ned systemrevisjonen, og har mer dialogbesøk. Kommunene følger faktisk lover og regler [på utdanningsområdet], dette er ikke noe problem. Vi kan spille på det kommunene gjør, innenfor det lokale selvstyret.

En ansatt i sosialavdelingen fremholdt derimot at systemrevisjon var tiltagende innenfor hans avdeling, blant annet som et ledd i vurderingen av "forsvarlighetsnivået" på tjensteproduksjonen. Kommuner med anstrengt økonomi "tøyer strikken", og dette må holdes under oppsyn. Jevnt over er inntrykket at ledere og ansatte innenfor avdelingene for helse og sosial la mer vekt på systemrevisjon som metode enn tilsvarende innenfor utdanning.

Begrunnelsen for den jevnt over positive holdningen til systemrevisjon bygger på til dels ulike argumenter. Flere trakk frem at innføringen av en tilnærmet identisk metodikk har ført til at avdelingene hos fylkesmannen nå har en likere tilnærming enn de tidligere hadde; "her gjør vi alt etter en oppskrift; med forskjellige nivåer, samt at vi opererer med merknader og avvik". Flere la vekt på at metoden gjorde det enklere for dem å skille mellom tilsynsrollen og veilederrollen. De fleste la likevel vekt på at metoden var funksjonell i å avdekke viktige uoppfylte myndighetskrav hos kommunene, samtidig som den var konstruktiv i arbeidet med å få kommunene til å

oppfylle myndighetskravene. En ansatt i helseavdelingen hadde følgende oppfatning av metoden:

I systemrevisjon får vi kunnskap om hvor strikken tøyes. Vi intervjuer et tverrsnitt, dokumenter leveres inn til oss, vi går gjennom saksbehandling knyttet til saksområde – søknader, vedtak, implementering, klager. Dette er en konfronterende tilsynsmetode. Det er artig å se fjeset til rådmannen og fjeset til triumferende hjelpepleiere! Likevel er det viktig at vi ikke setter igjen tapere. Da begynner veiledningen.

Avdelingslederen var av samme oppfatning;

Systemrevisjon er god metodikk, fordi den går ut på å synliggjøre rutiner, og den er mindre skremmende, mindre farlig. Det er viktig å påpeke rutiner for å få effekter.

Enkelte trakk likevel frem at man ved systemrevisjon mister kontakten og dialogen med brukerne, og dette ble sett på som problematisk. Intervjuer med representanter for brukergrupper er et sentralt element i andre tilsynsmetoder. Som en ansatt i helseavdelingen uttalte:

Vi holder oss altså på systemnivå, og det negative ved dette er at vi ikke snakker med pasientene. Dermed risikerer man avisoppslag a la ”De har ikke spurt oss”.

I et embete ble det påpekt at lokalpolitikere hadde vært spesielt oppmerksom på dette aspektet ved systemrevisjon, som av dem ble ansett som svært uheldig. De hadde gitt klare signaler om at de ønsket fortsatt bruk av inspeksjonstilsyn (i tillegg til systemrevisjon), en metode hvor man også snakker med brukerne.

Når det gjelder tilsyn etter sosialtjenesteloven, fremholdt en ansatt i sosialavdeling at systemrevisjon ”har gitt et økt fokus på det som er negativt. Man skal se på avvik, og ikke gi råd”. Han vurderte det tilsynet de drev med tidligere som i tråd med en ”mer løs og ledig rolle, mer frempå med hva som var positivt, med råd og nyansert kritikk”. En annen person i det samme gruppeintervjuet (fra helseavdelingen) bemerket at man tidligere kunne ha tilsyn rettet mot en bredere problematikk, for eksempel ”barns forhold”, og møte alle i kommunen som jobbet med dette. Han fremholdt at ”med systemrevisjon er vi for spisse”, og mente med dette at systemrevisjon kan gjøre at man mister et mer helhetlig og sektorovergripende perspektiv.

En avdelingsleder hos fylkesmannen innen utdanning skilte mellom systemrevisjon og to andre modeller, som han kalte ”faglig revisjon” og en ”samspillmodell”. Han definerte systemrevisjon som følger:

Loven sier at 6-åringer skal lære å svømme. Det vi kan gjøre for å undersøke dette, er å besøke skolen og kaste 6-åringene i vannet. Systemrevisjon innebærer at vi i stedet skal studere undervisningsopplegget.

Hans kollega innenfor helseområdet tilbakeviste imidlertid dette, og viste til at også systemrevisjon kan innebære intervjuer med brukere.

Hovedinntrykket er dermed at innføringen av systemrevisjon som metode omfattes av mye velvilje i fylkesmannsembetene, men at noen mener at metoden passer dårligere innenfor utdanning enn helse eller sosial. Flere av de intervjuede påpeker at systemrevisjon gjør tilsynet mer formalistisk, mindre tilrettelagt for dialog og veiledning, med en snevrere innretning fokus og sterkere fokus på avvik og mangler.

Kommunenes vurdering av metoden

Hvordan stiller så kommunene seg til systemrevisjon? I en større kommune viser følgende uttalelse fra rådmannen en heller negativ oppfatning av metoden:

Og nå skal de se hva slags internt kontrollsystem vi har. Da sier vi: er det ikke dere som skal føre kontroll? Og vi får ikke veiledning på hvordan vi skal bygge opp vårt internkontrollsystem.

Dette er imidlertid ikke en generelt dekkende beskrivelse av oppfatningene til de intervjuede i kommunene. En del informanter understreker at de sterkt foretrekker tilsyn i ”ordnede former”, i den forstand at tilsynet er systematisk og ikke utløses av enkelthendelser og medieoppslag:

Vi er positive til systemrevisjon, men ikke til hendelsestilsyn. (Kommunal leder, helse og omsorg).

Dette er et generelt poeng flere av de intervjuede understreker.

Blant de intervjuede i fylkesmannsembetene er inntrykket jevnt over at kommunene møter systemrevisjon med velvilje, særlig etter at denne metodikken har blitt mer innarbeidet:

Til å begynne med merket vi stor motvilje, fordi de ikke visste hva systemrevisjon var. Nå ser kommunene mer og

mer fordelene ved det – og ser på det som positivt. Nå ønsker de oss velkommen.” (utførende ledd, helseavdelingen)

Samme erfaringer hos oss. I oppstarten følte begge parter seg litt frem. Nå er kommunene proffe i håndteringen av dette feltet. (utførende ledd, miljøavdelingen)

For øvrig vises det til kapittel 5, hvor kommunenes oppfatninger om virkningene av tilsyn beskrives.

3.3.2 Hendelsesbasert- /inspeksjonstilsyn

Inspeksjonstilsyn, og hendelsesbasert tilsyn, er i mindre grad enn systemrevisjon standardiserte metoder, og det er derfor stor variasjon i gjennomføringen av slike tilsyn.

I *inspeksjonstilsyn* ligger det kort og godt at tilsynet gjennomføres i form av inspeksjoner. Inspeksjonstilsyn kan for eksempel gjennomføres i institusjoner (sosialavdelingen) eller bedrifter (miljøvern avdelingen). Inspeksjonstilsyn er ikke så omfattende og systemrettet som det tilsyn etter systemrevisjonsmetodikken er.

Hendelsesbasert tilsyn defineres av de intervjuede som tilsynsbesøk som utløses av enkelthendelser blant brukere/klienter eller enkeltinstitusjoner som det blir spesiell oppmerksomhet om (medieoppslag og liknende). Med andre ord, tilsyn iverksettes som en reaksjon på dagsaktuell forhold, og ikke som et ledd i en systematisk tilsynsstrategi.

Blant de intervjuede i kommunene oppfattes hendelsesbasert tilsyn som overveiende negativt. Det er flere grunner til dette, som delvis vil bli berørt i senere avsnitt. Noen av innvendingene er mer knyttet til hvordan hendelsesbasert tilsyn utøves enn til denne metoden i seg selv. Dette var tilfelle for den sterkeste motviljen mot hendelsesbasert tilsyn som kom til uttrykk blant casekommunene. I følge en informant blant kommunale ledere i denne kommunen, ble det sendt krav om utredning fra den daværende utdanningsdirektøren fordi en avis hadde skrevet om et rykte om at kommunen skulle innføre elevbetaling for leirskoleopphold. Den skriftlige henvendelsen forårsaket saksbehandling og medieoppslag som kunne ha vært unngått hvis det i stedet for brevskrivning hadde blitt tatt en telefon – som ville avdekket at avisoppslaget savnet forankring i virkeligheten.

En annen leder i samme kommune fremholdt at fylkesmannsembetet ”bruker avisoppslag som kilder”, en tredje at fylkesmannsembetet

ikke hadde noen samlet plan for tilsyn, men at de ”har dalt ned enkeltvis”. Det er tydelig at fylkesmannens utøvelse av tilsynsmyndigheten har blitt opplevd på en måte som har skapt stor motvilje i denne kommunen, og svarene i dette gruppeintervjuet ble antagelig noe preget av dette.

En annen side ved hendelsesbasert tilsyn, er at det åpner for taktiske utspill fra ansatte ved tjenestestedene, og i noen grad brukere, med det formål å øke ressursinnsatsen innenfor et område eller til en bestemt institusjon. Dette blir omtalt i et senere avsnitt.

3.3.3 Overordnet faglig tilsyn (tilstandsvurderinger)

Overordnet faglig tilsyn, som også omtales som tilstandsvurdering, innebærer en enda bredere vurdering av virksomheter eller tjenester enn det som skjer ved systemrevisjon⁸. Datagrunnlaget utgjøres fortrinnsvis av data hentet fra virksomheten, som gjerne blir sammenholdt med aggregert data på et felt; altså ulike statistiske eller annen systematisert datagrunnlag innhentet gjennom kartlegginger og datakilder (som for eksempel KOSTRA og GSI – grunnskolens informasjonssystem). Dersom dette faktagrunnlaget blir vurdert opp mot myndighetskrav, lover og forskrifter, er det tilsyn (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, rapport 2003). Funn i overordnet faglig tilsyn kan bli tatt opp i kommunedialog og ved kommunebesøk.

I fylkesmannssurveyen går det frem at det særlig er utdanningsavdelingen som benytter seg av overordnet faglig tilsyn, noe det rapporteres om i godt over halvparten av embetene. Metoden blir i varierende grad tatt i bruk i de andre avdelingene.

3.4 Prosedyrer og fremgangsmåte

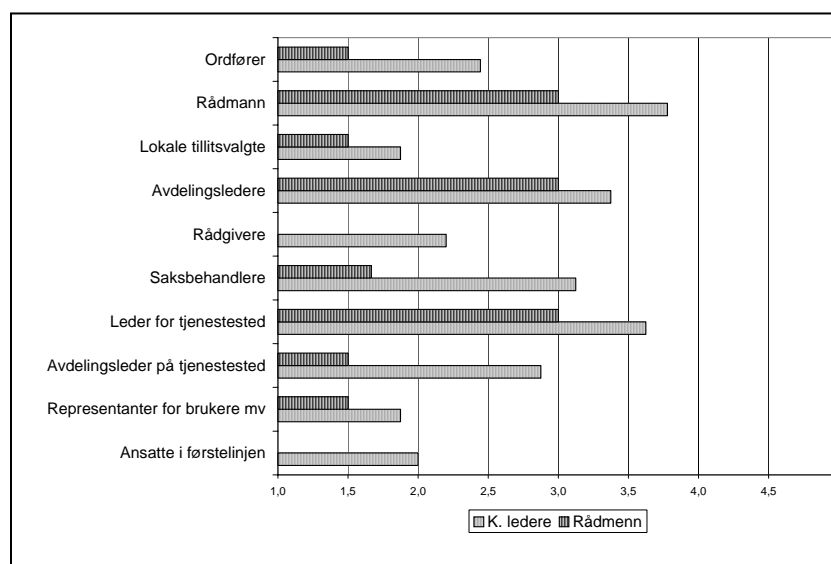
3.4.1 Hvem kontaktes i kommunene?

Hvem i kommunene blir vanligvis kontaktet i forbindelse med tilsynsbesøk? I intervjuene fremkom det at det finnes en rekke møteplasser hvor ulike personer fra de to nivåene deltar. Dette vil bli nærmere beskrevet i rapporten for prosjektet ”*Dialogen mellom regional stat og kommunene*”. Når det gjelder tilsyn, ble kontaktmønstrene undersøkt ved at de intervjuede i kommunene ble

⁸ Se også kapittel 2.

bedt om å indikere hvor ofte et antall personer og instanser i kommunene blir kontaktet under tilsynsbesøk. Svaralternativene varierte mellom 1 (aldri) og 5 (alltid). Gjennomsnittsverdiene for de intervjuede rådmennene og kommunale lederne presenteres i figur 3.3.

Figur 3.3 *Kontaktede i kommunen ved tilsynsbesøk (1 = aldri, 5 = alltid). N = 30 (15 ansatte i utførende ledd hos fylkesmannen, 4 rådmenn og 11 kommunale ledere).*



I figuren er søylene som viser svarene fra de kommunale respondentene satt i grå raster, mens svarene fra de ansatte i utførende ledd hos fylkesmannen er satt i svart. Det fremgår at det i følge de kommunale respondentene er den øverste administrative leder i kommunen (rådmannen) og lederne på tjenestestedene som oftest blir kontaktet. Også saksbehandlere og avdelingsledere på tjenestested kontaktes noe (3 er "noen ganger", 2 er "vanligvis ikke"). De øvrige aktørene kontaktes tydeligvis meget sjelden – gjennomsnittsverdien ligger et sted mellom "aldri" og "vanligvis ikke". Dette innebærer at ordfører, rådgivere, lokale tillitsvalgte, representanter for brukere/beboere/pårørende samt ansatte i førstelinjen nær aldri kontaktes, i følge de 15 rådmennene og kommunale lederne som er intervjuet.

Disse resultatene kan virke noe overraskende – ikke fordi rådmenn og ledere for tjenestesteder vanligvis kontaktes, men fordi de intervjuede i kommunene gir uttrykk for at det er et ganske smalt utvalg av personer som involveres i tilsyn. Inntrykket er at brukere, tillitsvalgte,

ansatte og politikere i meget lite omfang kontaktes. Dette står litt i kontrast til intervjuene blant avdelingsledere hos noen av fylkesmannsembetene, hvor det er fremholdt at også brukere intervjues. I følge de kommunale respondentene er dette imidlertid lite utbredt.

Også de som utfører tilsynet, i fylkesmannsavdelingene, har en annerledes oppfatning av kontaktmønstrene. Dette fremgår av de grå søylene, som i de fleste tilfeller har annen lengde enn de svarte. Oppfatningen til de som utfører tilsyn er at det retter seg mot et bredere utvalg av kommunale aktører. Det er da ikke minst kommunalt ansatte lenger nedover i organisasjonen som vurderes som hyppigere kontaktpunkter, inklusive ansatte i førstelinjen, rådgivere, saksbehandlere og avdelingsledere på tjenestestedet.

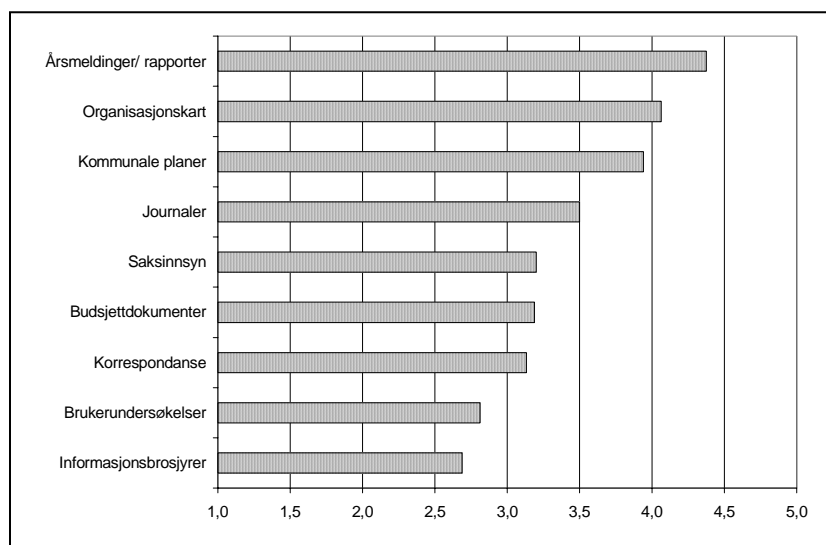
Samtidig er de som utfører tilsynet enige med de kommunale respondentene i at ordfører, brukere og lokale tillitsvalgte vanligvis ikke kontaktes. Forskjellen i vurderinger knytter seg altså først og fremst til at de som utfører tilsyn mener de går bredere til verks overfor kommuneadministrasjonen, enn det toppledelsen i kommunene har inntrykk av.

Det kan være grunn til å påpeke at intervjuene indikerer at toppledelsen i kommunene kanskje ikke er like godt informert om slike forhold som man kunne tro. I to kommuner (av åtte) oppga både rådmannen og de kommunale lederne at de ikke var direkte involvert i tilsynsbesøk. Begge kommunene hadde implementert såkalt "flat organisasjonsstruktur", med den konsekvens at de kommunale lederne (nivået under rådmannen) ikke har sektoransvar. Derimot har lederne for tjenestestedene i slike kommuner ofte utstrakt administrativ myndighet, med resultatansvar for sine enheter. Dermed er det denne gruppen som antagelig kommer i tettest kontakt med fylkesmannsembetene i forbindelse med tilsyn.

3.4.2 Hva slags dokumentasjon innhentes?

De intervjuede som faktisk utfører tilsynet ble bedt om å indikere hva slags dokumentasjon som innhentes i forbindelse med tilsyn.

Figur 3.4 *Hva slags dokumentasjon innhentes fra kommunene i forbindelse med tilsyn? N = 15 (ansatte i fylkesmannsembetene som utfører tilsyn)*



De vanligste formene for dokumentasjon er årsmeldinger/rapporter, organisasjonskart og kommunale planer, slik de intervjuede oppfatter det. Journaler, saksinnsyn, budsjettdokumenter og korrespondanse innhentes "noen ganger" (verdi 3), mens brukerundersøkelser og informasjonsbrosjyrer er mindre vanlige å hente inn.

Andre typer skriftlig dokumentasjon som innhentes, inkluderer handlingsplaner, eksempler på saksbehandling innen tilsynsområdet, referat fra møter i beredskapsråd, regnskap, kontoutskrifter, elev- og fraværprotokoller, ulike statistikker, prosedyrer, referater, vedtak, og rapporter som viser måleresultater om utslipp samt naboklager.⁹

Inntrykket er dermed at tilsyn innebærer innhenting av skriftlig dokumentasjon på ganske bred basis.

3.4.3 Hyppighet

En av problemstillingene i undersøkelsen var å se på hvor ofte fylkesmannsembetene fører tilsyn med kommunene, altså hyppigheten av tilsyn.

⁹ Dette er typer dokumentasjon som er indikert gjennom et åpent spørsmål.

Det generelle inntrykket i undersøkelsen er at dette er noe som verken kommunene eller embetene selv har en systematisk oversikt over. Det finnes utvilsomt oversikter over tilsynsbesøk både i kommunene og i fylkesmannsavdelingene, men vårt inntrykk var at disse dataene i liten grad var sammenholdt og systematisert. Dataene i undersøkelsen gir oss derfor ikke grunnlag for å kunne si noe om hvor ofte fylkesmannsembetet fører tilsyn i hver av casekommunene.

Et av caseembetene var et hederlig unntak. Her hadde man laget en systematisert oversikt over de forskjellige avdelingenes tilsynsbesøk, som et ledd i samordningsarbeidet i embetet. Oversikten vil i sin helhet bli presentert nedenfor, fordi den gir et innblikk i hyppigheten av tilsynsbesøk. Det må likevel påpekes at oversikten kun viser praksisen i et embete (i løpet av et år), og at den ikke på noen måte gir et generelt bilde av praksisen i alle landets fylkesmannsembeter.

Tabell 3.1 *Oversikt over tilsyn i et fylkesmannsembete (2003, alle kommuner/institusjoner)*

	System-revisjon	Kart-legging	Inspek-sjon	Annet	Hvor ofte
SOSIAL:					
Rusinstitusjoner	X		X		4g/år
Døvblindsenteret	X				2g/år
Sosial beredskap i kommunene	X	X			
Kom. tj.kap 4 og A (sos.tj.lov)	X	X	X		6 kom i året
Overformynderi				Møte	3-4/år
FAMILIEVERN:					
Barnevernstjenester	X	X		X	
Barnevernsinstitusjoner			X		4-8g/år
Familievernkontor			X		1g/år
Barnehager				X	
HELSE:					
Kommunale helsetjenester	X	X			Et tilsyn i hver kommune hvert tredje år
Forebyggende helsetjenester i kommunene	X				
Sykehjemstjenester	X	X			
Hjemmebaserte helsetjenester (pleie)	X	X			
Helsemessig beredskap	X	X			
Alt helsepersonell i fylket				Klager	
UTDANNING:					
Off. og priv. grunnskoler/videregående skoler	X	X	X	Møter	Ut fra årsplan og spesielle behov
Institusjonsskoler				Møter	
Undervisning i kretsfengsel			X	Møter	
Fosterhjem/ barnevernsinstitusjoner				Møter	
PPT – kontor		X		Møter	
Døvblindsenteret				Møter	
SFO- ordninger, leirskoler osv.	X	X		Møter	

3.5 Pålegg og bøter

Fylkesmannen har myndighet til å gi kommunene pålegg i forbindelse med tilsyn i de forskjellige sektorer. I den grad tilsynet innenfor ulike kommunale ansvarsområder utøves av separate organisatoriske enheter hos fylkesmannen, vil det være opp til fylkesmannen selv å se til at den totale summen av pålegg også tas i betraktning. Spørsmålet om fylkesmannen forsøker å vurdere de samlede konsekvenser av pålegg som gis i forbindelse med tilsyn for den enkelte kommunes økonomi, vil bli stilt senere i rapporten (se kapittel 4). Som et utgangspunkt for denne diskusjonen kan det være relevant å undersøke hvor ofte pålegg og bøter forekommer, og om disse representerer store utgiftsposter for kommunene.

Det generelle inntrykket både fra intervjuene i casestudiene og fylkesmannssurveyen er at ressurskrevende pålegg sjelden forekommer. Fra embetenes side ser det ut til at det å gi pålegg til dels betraktes som brudd på kommunikasjonen med kommunene, og at pålegg derfor er et virkemiddel som bare unntaksvis blir tatt i bruk. Som en medarbeider i helse- og sosialavdelingen bemerket:

Å gi pålegg er et nederlag for alle, da har vi ikke klart dialog. Pålegg skal derfor sitte langt inne! Dette blir en taktisk oppgave – for man må la dialogen få lov til å funke.

Denne holdningen ble også registrert hos fylkesmennene:

Hvis kommunene unnlater å rette opp avvikene som er rapportert – så kan vi gå inn og gi pålegg og mulktter. Stort sett går vi inn i en dialog.

I fylkesmannssurveyen ble det spurt om hvor mange pålegg embetene hadde gitt i løpet av de siste to årene. Svar prosenten på spørsmålet var relativt lav, men svarene forsterker likevel inntrykket av at pålegg sjelden forekommer. Bare seks av de 14 embetene som har besvart surveyen rapporterer at de har gitt kommuner pålegg i løpet av toårsperioden 2002-2003. I disse seks embetene varierer antallet pålegg fra ett til fem i året. Det embetet som hadde gitt flest pålegg denne perioden rapporterte om fem pålegg hvert av årene, og alle disse påleggene var relatert til utdanningssektoren.

I intervjuene i fylkesmannsembetene ble det imidlertid understreket at pålegg sjelden avstedkommer store utgifter, men heller kan være rettet mot krav om kompetanse og endring av rutiner og holdninger. Som en avdelingsleder hos fylkesmannen uttalte:

Det er ikke pålegg som er utgiftsdrivende. Ofte er pålegg mer rettet mot visse holdninger og det å sørge for kompetanse, for eksempel i forbindelse med tvang, urinprøver og så videre.

Intervjuene i kommunene forsterket inntrykket av at kostnadskrevenne pålegg sjelden forekommer. Det ser ut til at pålegg sjelden blir gitt, og når de forekommer ser det ut til at de i vel så stor grad representerer endring av rutiner og holdninger som økonomiske utgifter.

... det utløses ikke store kostnader fra tilsyn og pålegg (Kommunal sjef i liten kommune).

Bøter og pålegg vil ganske sikkert komme på mitt bord, men vi har ikke opplevd det de siste årene. Vi har vært litt forundret over at det ikke er kommet mer på utdanningssektoren (Rådmann i stor kommune).

Selv om kommunene gjennomgående rapporterer om at de i liten grad får pålegg fra fylkesmannen, blir det likevel understreket at pålegg som innebærer endring av rutiner og rutiner også kan være kostnadskrevenne. Endring av rutiner krever administrative ressurser, og kanskje en annen kompetanse enn kommunene besitter.

Vi får ikke overdrevet mange pålegg, det handler jo om å rydde i eget hus. Påleggene er ikke stor belastning for vår kommuneøkonomi, men det krever personellressurser (rådmann i stor kommune).

Slike former for pålegg ser ut til å ramme små kommuner særlig hardt, fordi disse har en begrenset administrasjon både med hensyn til omfang og fagkompetanse.

For eksempel må vi nå (etter tilsynsbesøket) utforme en beredskapsplan på miljørettet helsevern. Det er enormt krevende i forhold til kompetanse og ressurser. Det er i overkant av hva en liten kommuneadministrasjon kan make (kommunal leder i liten kommune).

Som regel er avvik, merknader og pålegg kostnadskrevenne – det krever jo både administrative ressurser (til å utforme plandokumenter og så videre) og

økonomiske ressurser... Det har imidlertid ikke blitt så store økonomiske utgifter av det for oss (rådmann i liten kommune).

I noen tilfeller ble det likevel trukket frem eksempler på pålegg som ble oppfattet som alt for kostnadskrevenne, men dette var heller unntaksvis.

Når det gjelder miljøvern får vi sterke føringer, de vil vi skal være med på store opprensninger som er alt for kostnadskrevenne for oss. Umulig for oss å være med på (Kommunale ledere i en stor kommune).

I et par av caseembetene er det også blitt gitt bøter de siste årene, noen av størrelsesorden 50.000 kroner. Dette gjaldt blant annet manglende oppfyllelse av myndighetskrav i barnevernssektoren og i sosialsektoren. Men det ser ut til at heller ikke dette virkemiddelet blir ansett for å være hensiktsmessig å ta i bruk overfor kommunene, noe følgende uttalelse illustrerer:

Når kommunene bryter tidsfristen i barnevernet kan vi gi mulkt, men dette er ikke nødvendigvis et godt redskap. Der er det et helt system som svikter (Avdelingsleder i sosialavdelingen).

Gjennomgående ser det ut til at pålegg og bøter sjelden forekommer, og at disse like gjerne representerer krav om endring av rutiner og holdninger, som å representere rene økonomiske utgifter for kommunene. Likevel vil endring av rutiner i enkelte tilfeller kunne avstedkomme utgifter for kommunene, i form av administrative ressurser. Hovedinntrykket er likevel at pålegg sjelden avstedkommer store utgifter for kommunene.

3.6 Varierer utøvelsen av tilsyn?

Som det ble understreket i første kapittel har undersøkelsen også forsøkt å belyse variasjonen i utøvelsen av fylkesmannens tilsynsfunksjon. Det kan i den sammenheng være relevant å få et innblikk i om det finnes en allment utbredt oppfatning om at avdelingene har ulike måter å utøve tilsyn på. Finnes det likeledes oppfatninger om at tilsyn utøves forskjellig i små og store kommuner, og at man kan finne variasjoner mellom ulike embeter?

3.6.1 Oppfatninger om avdelingsvise forskjeller i utøvelsen av tilsyn.

Finnes det en allment utbredt oppfatning om at fylkesmannsavdelingene har ulike måter å utøve tilsyn på? Surveyen viser at fylkesmennene i overraskende stor grad oppgir at den praktiske gjennomføringen av tilsynet varierer mellom avdelingene. Hele 13 av de 14 fylkesmennene som har svart oppgir at det finnes forskjeller. Det er imidlertid større uenighet om hvor store forskjellene er: 7 av fylkesmennene svarer at det er betydelige forskjeller mellom avdelingene, mens 5 av dem svarer at det eksisterer mindre forskjeller. Bare ett embete svarer at tilsynet gjennomføres på samme måte i alle avdelinger.

Med hensyn til *hva* denne variasjonen går ut på, svarer mange av fylkesmennene at variasjonen kan relateres til forskjellig tilsynsmetodikk. Andre trekker frem hyppighet, forberedelser og rapportering. Enkelte av embetene oppgir også at variasjonene ligger i ulike tilnærminger og ulik grad av regelorientering (dette vil bli diskutert i senere kapitler).

Også i kommunene ble det observert oppfatninger om avdelingsvise variasjoner i utøvelsen av tilsynsfunksjonen.

Nei, jeg har ikke inntrykk av at det er en omfattende samordning hos fylkesmannen. De svever i sin egen verden, og er ikke samkjørte når det gjelder tilsyn. De gjennomfører tilsyn på forskjellig måte, og kommer hver for seg. Det er vesensforskjellig hva skoledirektøren gjør enn hva fylkeslegen gjør. Fylkeslegen forlanger 15 hyllemeter med dokumentasjon på et tilsynsbesøk. Jeg vil nærmest kalle det en inspeksjon! (Rådmann i stor kommune)

3.6.2 Oppfatninger om variasjon i utøvelsen av tilsyn etter kommunestørrelse

I tidligere forskningsrapporter (Statskonsult 1999:21) fremkommer det at fylkesmannen forholder seg ulikt til kommunene avhengig av deres størrelse. I denne undersøkelsen var vi interessert i å undersøke hvorvidt kommunestørrelse er en variabel som virker inn på hvordan fylkesmannen utfører tilsyn, og eventuelt på hvilken måte.

Eksisterer det allment utbredte oppfatninger om at gjennomføringen av tilsynet varierer ut fra kommunestørrelse? I fylkesmannssurveyen oppga så mange som 10 av de 14 embetene som hadde svart at gjennomføringen av tilsyn varierer etter kommunestørrelse, men de fleste av disse antydte at det bare var mindre forskjeller. Fire embeter oppga imidlertid at tilsynet ble gjennomført på samme måte uansett kommunestørrelse.

Mange av intervjuene, både i kommunene og i embetene, er med å styrke inntrykket av at kommunestørrelse er en variabel som spiller inn i forhold til fylkesmannens utøvelse av tilsyn. I flere av embetene (spesielt i ett embete) ble det oppgitt at både fremgangsmåte, hvem man var i kontakt med, og reaksjonsmåte varierte etter kommunestørrelse.

Når det gjelder fremgangsmåte uttalte en avdelingsleder i sosialavdelingen at;

Vi gjennomfører ikke samme tilsyn i en liten kommune som i en stor kommune. Formålet er at kommunen skal utvide tjenestetilbudet. Vi forventer en annen profesjonalitet av noen kommuner enn av andre. Må porsjonere ut avvikene og påleggene.

Avdelingslederen for helseavdelingen i samme embete istemte:

Det det er avvik på er det samme i små som store kommuner. Det vi gjør er annerledes. Vi går ikke inn med systemrevisjon. Man må bruke tiden til å finne ulike løsninger som de kan velge selv.

Disse uttalelsene er i stor grad samsvarende med det inntrykket vi fikk i intervjuene i enkelte av de store kommunene i casene. Her ble kommunestørrelse trukket frem som en faktor som påvirket fylkesmannsembetets i vurderinger i tilsynsarbeidet, noe følgende uttalelse illustrerer:

Det er variasjon mellom kommuner. Noen kommuner har ikke så gode tjenester som oss, så fylkesmannen krever mer av oss. Fylkesmannen uttrykte det eksplisitt at de er strengere med oss i forhold til oppfyllelse av loven.

I tillegg gikk det frem av intervjuene at det ofte er praksis i små kommuner at de politiske lederne av kommunen møter fylkesmannsembetet i forbindelse med gjennomføringen av tilsyn.

I småkommuner møter også politikerne fylkesmannen, det gjør de ikke hos oss. Det finnes sikkert kommunepolitikere som definerer rollen annerledes. Det er et klart behov for dialog med fylkesmannen!
(Kommunal leder i stor kommune)

Det ble altså trukket frem flere eksempler på hvordan utøvelsen av tilsynet kunne variere etter kommunestørrelse. Det kan likevel virke som om kommunestørrelse først og fremst påvirket det generelle (bakenforliggende) kontakt- og avhengighetsforholdet mellom embetene og kommunene. Store kommuner ble ansett (og anså seg selv) for å ha store administrative ressurser og stor fagkompetanse, og var derfor relativt uavhengige av den fagkompetansen fylkesmannsembetet representerte. I motsetning til dette var små kommuner ofte helt prisgitt fylkesmannens fagkompetanse, av mangel på egen. Graden av avhengighetsforhold kunne igjen spille inn på de holdninger fylkesmannsembetets ansatte møtte på tilsyn i de forskjellige kommunene (mer om dette i kapittel 5). Som en avdelingsleder i helseavdelingen uttalte:

Vi opplever forskjell mellom kommunene ut fra størrelse. Storby X løsninger er helt annerledes fra andre kommuner. De har mer fagfolk. De hadde klart seg godt uten oss. Men noen ganger har de behov for å vite hvordan det tenkes ellers i landet. Små kommuner har mer behov for oss. De har behov for samarbeid og samspillspartnere.

Avdelingslederen i miljøvernavdelingen i samme embete var av lik oppfatning, og mente ”Storby X opplever oss litt som en plage...”, mens avdelingslederen i sosialavdelingen utdypet dette med at:

[Storby X] og [mindre by Y] er spesielle, - de er mer strategiske i sin dialog. De er mer gjennomtenkt i sin kontakt, det er tjukt med fagfolk i store kommuner, og de gir mer uttrykk for at de ikke er enige. Motstanden er sterkere. Presisjonsnivået fra vår side blir da endret.

I de store kommunene gav rådmennene og de kommunale lederne i stor grad uttrykk for en samsvarende oppfatning.

Små kommuner bruker fylkesmannen på en helt annen måte. De har ikke nubbesjans! Den dialogen de har må jo bare bli på fag – og hvor viktig er det for en politiker i dag? Det er media og brukere som er viktige for dem! Ikke å bli løpt ned av en fagperson.

I fylkesmannssurveyen ble det lagt inn et konkret spørsmål om hvorvidt hyppigheten av tilsynsbesøk varierte ut fra kommunestørrelse, slik at store kommuner fikk relativt flere eller færre tilsynsbesøk enn de små. Her oppga så mye som halvparten av de 14 embetene som har svart at det var mindre forskjeller i antall tilsynsbesøk avhengig av kommunestørrelse, mens ett embete rapporterte om betydelige forskjeller (5 av embetene rapporterte om samme antall tilsynsbesøk). På spørsmål om hvordan disse forskjellene kunne forklares, var svarene imidlertid svært tvetydige. Svarene gikk ikke i en bestemt retning; noen mente små kommuner hadde en tendens til å få flere tilsynsbesøk, mens andre oppga at store kommuner får mer tilsyn. Flere av dem som hadde inntrykk av at små kommuner får flest tilsyn trakk frem risikovurdering, illustrert ved følgende uttalelse: "Vi må prioritere. I de kommuner som har store utfordringer (få fagfolk) så må vi prioritere disse kommunene". En av dem som derimot hevdet at store kommuner får flest tilsyn forklarte dette med at antall institusjoner som finnes i kommunen varierer, og at store kommuner ofte har flere institusjoner enn små har. Denne fylkesmannen mente dermed at antall institusjoner i større grad forklarte variasjonen i antall tilsynsbesøk heller enn selve kommunestørrelsen. Selv om 7 av de 14 fylkesmennene oppgir at hyppigheten varierer etter kommunestørrelse, er det ikke entydig hvordan denne variasjonen slår ut.

Alt i alt kan det likevel se ut som at oppfatninger om at kommunestørrelse spiller inn på hvordan tilsynet gjennomføres i praksis er relativt utbredte, både i fylkesmannsembetene selv og i kommunene.

3.6.3 Oppfatninger om variasjoner i utførelsen av tilsyn mellom fylkesmannsembetene

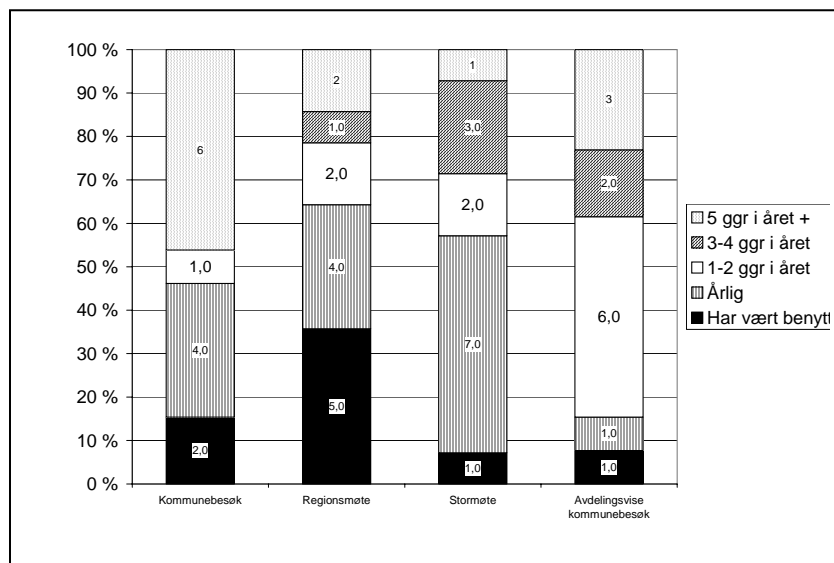
Som tidligere vist, varierer tilsynshjemlene mellom spesifiserte og uspesifiserte hjemler (Statskonsult 2003). Og mens systemrevisjon baseres på en skriftlig veileder, kan det enkelte fylkesmannsembete ha stor frihet til å organisere tilsynet, og velge tilsynsmetodikk. Det er naturlig å regne med at dette fører til variasjoner mellom fylkesmannsembetene i utførelsen av tilsyn. I dette avsnittet skal data fra undersøkelsen til alle fylkesmannsembetene brukes til å identifisere noen slike variasjoner.

Siden hensikten er å si noe om variasjonsbredden i tilsynsutøvelsen, vil det bli brukt diagrammer som sier hvordan de 14 embetene som besvarte undersøkelsen har svart.

Fylkesmennene ble spurt om hvor ofte et antall møteplasser med kommunene blir brukt. Svarfordelingen fremkommer i figuren nedenfor. Her er fire vanlige møteplasser fremstilt:

- Kommunebesøk (Møte mellom fylkesmannen og kommuneledelsen i en kommune)
- Regionsmøte (Møte mellom fylkesmannen og kommuneledelsen i flere kommuner regionvis)
- ”Stormøte” (Møte mellom fylkesmannen og kommuneledelsen i alle kommuner)
- Avdelingsvise kommunebesøk

Figur 3.5 *Bruk av ulike møteplasser mellom fylkesmannen og kommunene. Kilde: Survey til alle landets fylkesmenn (N=14)*



Leseveiledning: Feltene med forskjellig raster (fyllmønster) viser svaralternativene. For eksempel tilsvarer felt med diagonal raster svaralternativet ”årlig”. Når tallverdien 7 er oppført i feltet med diagonal raster utenfor møteplassen ”stormøte”, indikerer dette at 7 av de 14 spurte oppga at de bruker en slik møteplass ”årlig”.

Figuren indikerer at det er ganske store forskjeller mellom fylkesmannsembetene når det gjelder bruken av disse møteplassene. Dette fremkommer spesielt ved at embetene fordeler seg utover de fleste eller alle svaralternativene. Avdelingsvise kommunebesøk brukes for eksempel 5 ganger eller flere i tre av embetene, mens et embete bare bruker dem årlig. Tilsvarende variasjoner finnes for de andre møteplassene.

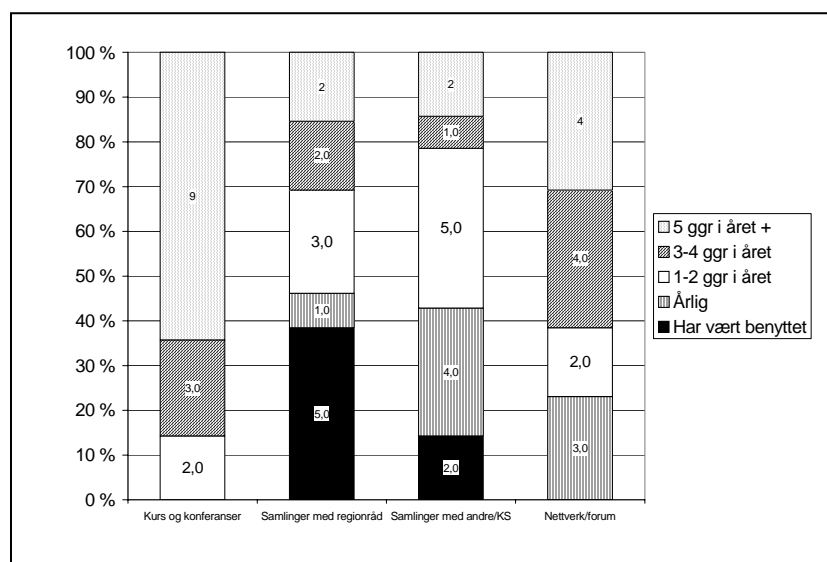
Fylkesmannen ble også spurt om et annet sett med møteplasser med kommunene, nemlig de følgende:

- Kurs, konferanser, opplæring (om tema/fag)
- Samlinger med regionsråd
- Samlinger med andre (feks. KS)

- Ulike nettverk/forum (regionalvise og fylkesvise)

Bruken av disse møteplassene presenteres nedenfor.

Figur 3.6 *Bruk av ulike møteplasser mellom fylkesmannen og kommunene. Kilde: Survey til alle landets fylkesmenn (N=14)*



Også når det gjelder disse møteplassene viser det seg at det er store forskjeller mellom embetene. Kurs og konferanser benyttes ofte av de fleste embetene. Regionråd-samlinger brukes noe mindre hyppig, men er også utbredt. Det samme er tilfelle med samlinger med andre, for eksempel KS. Bruken av regionalvise og fylkesvise nettverk/forum er meget hyppig brukt i noen embeter, mens andre bruker dem sjeldnere.

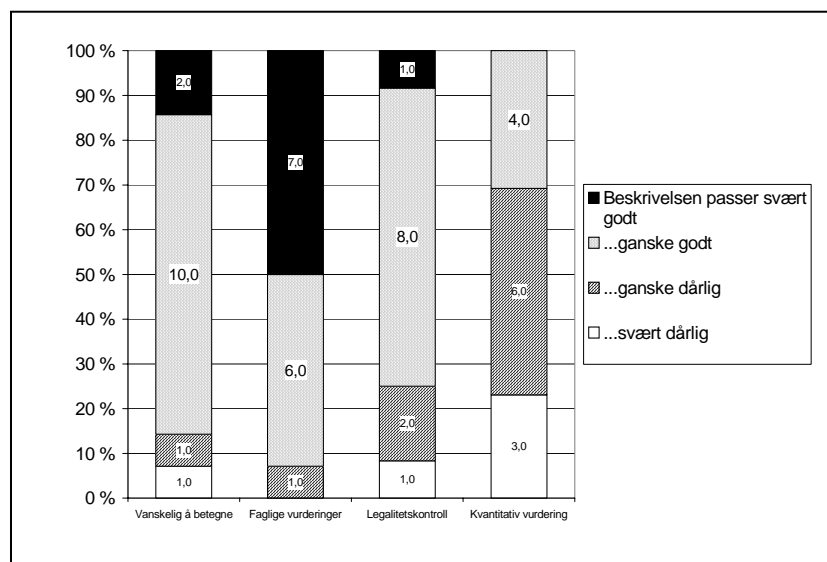
Flere steder i denne rapporten omhandler ulike forståelser av tilsynsbegrepet. Fylkesmennene har blitt bedt om å indikere hvor enige de er i et sett med påstander om innholdet i tilsynsbegrepet:

- Tilsyn er en kvantitativ vurdering av omfanget av kommunens tjenesteproduksjon innenfor den enkelte sektor
- Tilsynet kan beskrives som en legalitetskontroll etter spesifiserte standarder
- Tilsynet vektlegger faglige vurderinger av tjenestens innhold og utførelse

- Det er vanskelig å gi en samlet betegnelse for tilsynet, fordi det er store forskjeller mellom avdelingene.

Det var fire svaralternativer til disse spørsmålene, og svarene fordeler seg som i figuren nedenfor.

Figur 3.7 *Oppfatninger om tilsynsbegrepet. Kilde: Survey til alle landets fylkesmenn (N=14)*



Denne oppstillingen antyder at også oppfatningene om innholdet i tilsynsbegrepet varierer sterkt. Dette kan ha noe å gjøre med at de fleste (10 fylkesmenn) er ganske enige i at det er vanskelig å betegne tilsynet samlet, fordi det er store forskjeller mellom avdelingene (nederste linje). Det er ganske stor enighet om at beskrivelsen *Tilsynet vektlegger faglige vurderinger av tjenestens innhold og utførelse* passer godt, men det er større uenighet om hvor godt de to første beskrivelsene passer.

3.7 Oppsummering

Selv om datamaterialet ikke gir oss mulighet til å si noe generelt om hvordan fylkesmannens tilsynsfunksjon faktisk blir utført, har vi et godt materiale til å si noe om hovedtendenser i de fire casene, samt peke på variasjonsbredden. I tillegg gir fylkesmannssurveyen oss

mulighet til å kunne si noe om trekkene vi har observert ved caseembetene har en viss utbredelse ellers i landet.

Hvordan oppfattes kriteriene for tilsyn? Data fra både surveyen og casene indikerer at mangel på klarhet ikke er et stort problem for tilsynet; hovedinntrykket er at tilsynshjemplene oppleves som ganske konkrete. Det er ingen utbredt frustrasjon eller en gjengs oppfatning om at tilsynshjemplene er uklare, og at tilsynet vanskeliggjøres fordi hjemplene er for generelle. Det er heller ikke mye variasjon mellom avdelingene hos fylkesmannen, men det kan observeres en svak tendens til at miljøvernavdelingen opplever kriteriene som mest klare, mens de som utøver tilsyn innenfor beredskap opplever dem som minst klare, og som dermed ser det største behovet for konkretisering.

Hvilken tilsynsmetodikk blir tatt i bruk? Både systemrevisjon, hendelsesbasert-/inspeksjonstilsyn og overordnet faglig tilsyn blir tatt i bruk. Vi har i undersøkelsen observert en klar tendens til en utbredt og tiltagende bruk av systemrevisjon, men det kan observeres avdelingsvise variasjoner. Sammenlikner man de ulike avdelingene, er systemrevisjon mest utbredt i fylkesmannsembetenes helseavdelinger, mens andre avdelinger har en mer varierende bruk av metodikken. Det kan se ut som at utdanningsavdelingen er den avdelingen som i minst grad har tatt i bruk metoden. Det generelle inntrykket er at systemrevisjon i overveiende grad blir vurdert som en god og hensiktsmessig tilsynsmetodikk. Av begrunnelsene som ble nevnt var blant annet at en tilnærmet identisk metodikk førte til at avdelingene fikk en likere tilnærming, og at metoden gjorde det enklere for dem å skille mellom tilsynsrollen og veilederrollen. Det ble også lagt vekt på at metoden var funksjonell i å avdekke viktige uoppfylte myndighetskrav hos kommunene, samtidig som den var konstruktiv i arbeidet med å få kommunene til å oppfylle myndighetskravene. En negativ konsekvens av metodikken er imidlertid at embetet i mindre grad kommer i kontakt med brukerne. I kommunene var holdningen til metodikken positiv, og inntrykket fra fylkesmannsembetene var jevnt over at kommunene møter systemrevisjon med velvilje, særlig etter at denne metodikken har blitt mer innarbeidet.

Også hendelsesbasert- / inspeksjonstilsyn og overordnet faglig tilsyn blir tatt i bruk i de fire caseembetene. I forhold til hendelsesbasert tilsyn ble det i undersøkelsen observert en langt større grad av skepsis til denne metodikken, og de intervjuede i kommunene oppfattet den som overveiende negativ. Når det gjelder overordnet faglig tilsyn, ser det ut til at denne metodikken i større grad blir tatt i bruk i utdanningsavdelingene enn i andre avdelinger.

Når det gjelder prosedyrene gir de intervjuede i kommunene uttrykk for at det er et ganske smalt utvalg av personer som involveres i tilsyn. Inntrykket er at brukere, tillitsvalgte, ansatte og politikere i meget lite omfang kontaktes. Dette står litt i kontrast til intervjuene i fylkesmannsembetene, hvor det er fremholdt at også brukere intervjues. Når det gjelder dokumentasjon som hentes inn er hovedinntrykket at tilsyn innebærer innhenting av skriftlig dokumentasjon på ganske bred basis. De vanligste formene for dokumentasjon er årsmeldinger/rapporter, organisasjonskart og kommunale planer, slik de intervjuede oppfatter det.

Tar fylkesmannen ofte i bruk sanksjoner som pålegg og bøter? Gjennomgående ser det ut til at pålegg og bøter sjelden forekommer, og at disse like gjerne representerer krav om endring av rutiner og holdninger, som å representere rene økonomiske utgifter for kommunene. Likevel vil endring av rutiner i enkelte tilfeller kunne avstedkomme utgifter for kommunene, i form av administrative ressurser. Det ser likevel ut til at pålegg sjelden avstedkommer store utgifter for kommunene.

Oppfatter embetene at det forekommer systematiske variasjoner i utøvelsen av tilsyn? Fylkesmannssurveyen viser at fylkesmennene i overraskende stor grad oppgir at den praktiske gjennomføringen av tilsynet varierer mellom avdelingene. Hele 13 av de 14 fylkesmennene som har besvart undersøkelsen oppgir at det finnes forskjeller. Med hensyn til *hva* denne variasjonen går ut på, svarer mange at variasjonen kan relateres til forskjellig tilsynsmetodikk. Andre trekker frem hyppighet, forberedelser og rapportering. Enkelte av embetene oppgir også at variasjonene ligger i ulike tilnærminger og ulik grad av regelorientering.

Oppfatter embetene og kommunene at utøvelsen av tilsyn varierer etter kommunestørrelse? Gjennom både fylkesmannssurveyen og i intervjuene blir det påpekt at kommunestørrelse er en variabel som faktisk virker inn på utøvelsen av tilsyn. I fylkesmannssurveyen oppga så mange som 10 av de 14 embetene som hadde svart at gjennomføringen av tilsyn varierer etter kommunestørrelse, men de fleste antydte at det bare var mindre forskjeller. I flere av caseembetene (spesielt i ett embete) gikk det frem av intervjuene at både fremgangsmåte for tilsyn, hvem man var i kontakt med, og reaksjonsmåten varierte etter kommunestørrelse.

4 Samordning av tilsyn

4.1 Ulike sider ved samordningsbegrepet

Et av formålene med prosjektet har vært å få et innblikk i ulike sider ved *samordningen* av tilsynet. Her kan det skilles mellom en overordnet samordning som retter seg mot de samlede virkninger av tilsyn innenfor ulike sektorer, og de mer praktiske aspektene knyttet til samordningsbehovet. Vi har i undersøkelsen sett på følgende aspekt ved samordningen:

På det overordnede planet har vi undersøkt om fylkesmannen forsøker å vurdere de samlede konsekvenser for den enkelte kommunes økonomi *av pålegg* som gis i forbindelse med tilsyn av forskjellige sektorer. I den grad tilsynet innenfor ulike kommunale ansvarsområder utøves av separate organisatoriske enheter hos fylkesmannen, er det en fare for at den enkelte utøver av tilsyn bare legger vekt på tjenestene innenfor eget område. Det vil dermed være opp til fylkesmannen selv å se til at summen av pålegg også tas i betraktning – i den grad fylkesmennene selv opplever slike vurderinger som relevante.

Som en forlengelse av dette, er det relevant å undersøke hvorvidt fylkesmennene legger til rette for en *overordnet samordning av praksis* når det gjelder virkemiddelbruken innenfor tilsynet av ulike kommunale ansvarsområder. Er noen avdelinger innenfor et og samme fylkesmannsembete mer tilbøyelige til å gi kommunene pålegg enn andre? Dersom slik praksis ikke samordnes innenfor fylkesmannsambetet, kan dette føre til at utilsiktede og uønskede skjjevheter i prioriteringen og standardkravene av de ulike kommunale ansvarsområdene.

Vi har i tillegg sett på hvorvidt det gjennomføres en samordning når det gjelder de mer *praktiske sidene ved gjennomføringen av tilsyn*.

De siste aspekt ved samordning av tilsyn som er berørt i undersøkelsen, er på hvilken måte embetene arbeider for at pålegg fra ulike avdelinger ikke motvirker hverandre.

4.2 Samordningsmetodikk

4.2.1 Tilsynsoval/ gruppe

I alle de fire fylkesmannsembetene hvor det er gjennomført intervjuer ble samordning av tilsyn oppfattet som et viktig og aktuelt tema, som hadde resultert i konkrete tiltak i embetet. Tre av embetene hadde nedsatt særskilte avdelingsoverskridende tilsynsgrupper (eller tilsynsovaler), i den hensikt å samordne tilsynsvirksomheten til embetet. Gruppene ble satt sammen av en kontaktperson for tilsyn i hver avdeling, og fungerte til dels som et tilsynssekretariat for embetsledelsen. Gruppene skulle brukes i saker som gikk samordning og kvalitetsutvikling av tilsyn.¹⁰

I fylkesmannssurveyen går det frem at 9 av de 14 embetene som besvarte undersøkelsen har etablert liknende tilsynsgrupper, mens 4 planlegger å gjøre det. Denne typen samordningsmekanisme ser altså ut til å bli svært utbredt.

I følge en av fylkesmennene er det flere hensikter med tilsynsgruppene, blant annet:

..en mer strukturert og konsentrert bruk av arbeidskraft.
(...) Slik vil fylkesmannen kunne møte kommunene på en mer samlet måte enn i dag.

I et av embetene var bruken av tilsynsgrupper kombinert med flat struktur. Her var avdelingsgrensene revet ned, og det fantes ingen seksjonering, bare avdelingslederne. Ovalene (blant dem tilsynsovalen) ble opprettet og revet ned ved hvert tildelingsbrev, i tillegg til at det til tider ble dannet mer midlertidige ovaler (for seminarer og liknende).

I fylkesmannssurveyen ble embetene også spurt om de hadde etablert en tverrgående arbeidsgruppe med ansvar for kommunale

¹⁰ Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, rapport 2003, 15

tilstandsvurderinger (overordnet faglig tilsyn). Tre av de 14 embetene som besvarte undersøkelsen hadde allerede en slik gruppe, mens syv embeter hadde planer om å gjøre det.

4.2.2 Tilsynskoordinator

I et av embetene hvor det ble gjennomført intervjuer oppga de at det var opprettet en stilling som tilsynskoordinator i stab. Koordinatoren er dermed plassert direkte under fylkesmannen, noe som skal tolkes som et uttrykk for viktigheten denne fylkesmannen tillegger koordineringen av tilsynet.

Denne koordinatoren følger opp et samordnende team som består av en person fra hver avdeling. De arrangerer også seminarer for alle som er involvert i tilsyn, for å utveksle erfaringer og øke den generelle kompetansen.

4.2.3 Databaser

I fylkesmannssurveyen rapporterte tre av embetene at de hadde opprettet en database som alle avdelinger hadde tilgang til. Databasen inneholdt tilsynsrapporter og liknende for hver av kommunene. Ytterligere fem av embetene oppga at de planlegger å opprette en slik database. Hensikten var ifølge en assisterende fylkesmann:

Vi ønsker å bygge opp en database med oversikt over kommunenes økonomi, hvilke pålegg de har fått og liknende, som vi kan se til. På den måten vil vi hindre at Robekkommuner¹¹ får pålegg som gjør vondt verre.

Det er opprettet en offentlig rapportdatabase felles for Fylkesmannen og Arbeidstilsynet, hvor det er meningen at alle tilsynsrapporter skal legges ut¹². Det er foreløpig bare fire fylkesmannsembeter som er med i denne rapportdatabasen. Begrunnelsen for å legge ut tilsynsrapportene i en offentlig rapportdatabase er først og fremst å sikre åpenhet og innsyn (i henhold til intensjonen i Offentlighetsloven). Det kan likevel se ut som om denne åpenheten ikke nødvendigvis møtes med åpne armer i kommunene. Flere av de intervjuede i kommunene trakk frem uheldige, uintenderte konsekvenser av at tilsynsrapporten var såpass offentlig tilgjengelige.

¹¹ ”Register om betinget godkjenning og kontroll”

¹² Se blant annet på hjemmesidene til Fylkesmannen Sogn og Fjordane og Troms.

Kommunale ledere i både store og små kommuner trakk frem faren for negative presseoppslag:

Det er en fare i at tilsynsrapportene ligger åpent ute, for da er det enklere for journalister å gripe fatt i dem. De kan lett bli journalistmat, noe som igjen kan føre til uro og negativ stemning i befolkningen. Kommunen får imidlertid mulighet til å se rapportene før de blir offentlige.

Det er dumt at den foreløpige rapporten er offentlig, før kommunen har fått svart hvordan de skal håndtere ting. Da går det rett til [Lokalavisen].

Disse to kommunale ledernes uttalelser kan tolkes som at de legger større vekt på å forhindre at kommunen får negativ omtale, enn at slike databaser representerer en større åpenhet og gjennomsiktighet i forhold til kommunens og regional stats forhold til innbyggerne. En annen og like sannsynlig tolkning er at den foreløpige rapporten kan tegne et unødig negativt bilde av situasjonen. En skjev fremstilling i media, basert på en ukorrigert rapport, kan senere være vanskelig å rette opp, og kan stille kommunene i et dårlig lys.

4.2.4 Tilsynskalender

Tilsynskalendere, eller aktivitetskalendere, er oversikter over planlagte, fastlagte og gjennomførte tilsyn i embetet. Fra fylkesmannssurveyen går det frem at de aller fleste av embetene allerede har, eller planlegger å etablere en felles tilsynskalender for hele embetet. Dette gjelder hele 13 av de 14 fylkesmennene som har besvart. Bare ett av embetene rapporterer om at de verken har eller planlegger å etablere en felles tilsynskalender. Tilsynskalenderne ligger som oftest ute på hjemmesidene til fylkesmannsembetene, og er dermed tilgjengelige for alle.

Tilsynskalender er ment å sikre at ikke noen tilsynsobjekt, for eksempel kommuner, blir utsatt for unødig tilsynsbelastning (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Rapport 2003).

4.2.5 Oversikt over eksisterende og potensielle områder for samarbeid

I et av fylkesmannsembetene hadde avdelingene som en del av samordningsarbeidet utformet et dokument med skjematisk oversikt

over hva alle avdelinger hadde tilsyn på, på hvilke områder de hadde samarbeid, og hvilke områder de potensielt kunne samarbeide om.

I et annet caseembete var et av målene for en nylig nedsatt tilsynsgruppe å utarbeide en felles plan for tilsyn på tvers av sektorer. Planen ble forutsatt å være kostnadsberegnet og personellberegnet.

4.3 Samordning av virkemiddelbruk

4.3.1 Kostnadskrevende avvik og pålegg går gjennom fylkesmannen

En måte å samordne virkemiddelbruken på, er å la alle pålegg gå gjennom fylkesmannsnivået. I hvor stor grad skjer dette? I fylkesmannssurveyen oppgir en overvekt av embetene at påleggene hovedsakelig går gjennom fylkesmannen, men det er likevel variasjoner i hvor stor grad dette forekommer. To av embetene oppgir at dette alltid skjer, mens hele 5 embeter oppgir at det i stor grad skjer. I 3 av embetene forekommer det til en viss grad, mens 3 embeter oppgir at det bare i mindre/svært liten grad skjer. Likevel gir dette grunnlag for å si at pålegg som regel går gjennom fylkesmannen, i og med at 10 av de 13 embetene som har besvart dette spørsmålene oppgir at det skjer til en viss grad - eller oftere.

Som følgende uttalelse fra en av fylkesmennene illustrerer, er påleggets størrelsesorden ofte avgjørende i forhold til om pålegget går via fylkesmennene:

De har ikke samordningsavdeling. Det er en varslingsplikt. Hvis de lager pålegg med større økonomiske konsekvenser skal man varsle fylkesmannen og kommuneøkonomi. Så ta de det derifra, om det skal opp på et ledermøte. Der det har vært omfattende bøter, det er i miljø.

Som denne uttalelsen også får frem, kan det forekomme variasjoner mellom avdelingene med hensyn til hvor ressurskrevende påleggene er. I dette tilfellet ble miljøvernavdelingen trukket frem som en avdeling som har gitt omfattende bøter. I fylkesmannssurveyen ble fylkesmennene spurt hvorvidt enkelte avdelinger var mer tilbøyelig til å gi ressurskrevende pålegg enn andre. Bare tre embeter oppgir at en slik variasjon forekommer, og helseavdelingen og sosialavdelingen blir i denne sammenheng trukket frem. Også i et av caseembetene

trakk fylkesmannen frem disse sektorene som de som oftest gir pålegg. En av fylkesmennene forklarer dette med at det er naturlig at avdelinger som utfører tilsyn med velferdstjenester til svake grupper gir pålegg i enkelte saker.

Betegnelsen avvik er særlig knyttet til systemrevisjon (se 3.1.1), og kan defineres som mangel på oppfyllelse av myndighetenes krav, enten ved brudd på lov eller forskrift, eller ved å ikke å ha oppnådd kvalitetskrav. Avvik kan i lik grad med pålegg avstedkomme store utgifter for kommunene.

I fylkesmannssurveyen går det frem at i de aller fleste embetene går avvik *ikke* gjennom fylkesmannen. Bare i 5 av de 14 embetene blir det rapportert om en slik praksis, og bare i 3 av disse 5 embetene går alle avvik gjennom fylkesmannen.

Som en oppsummering kan man si at de fleste embeter har en praksis hvor pålegg går gjennom fylkesmannen, men at en liknende praksis for avvik er mindre utbredt. Her må man likevel anta at størrelsesorden er en avgjørende faktor som spiller inn – både i forhold til avvik og pålegg.

4.3.2 Hvordan arbeider man for å sikre at pålegg fra ulike avdelinger ikke motvirker hverandre?

Et relevant aspekt ved samordning av tilsyn, er å sikre at pålegg fra ulike avdelinger ikke motvirker hverandre. Arbeider fylkesmennene aktivt for å forhindre at dette skjer?

Ut fra fylkesmannssurveyen ser det ut til at de i stor grad gjør det. Her oppga 8 av de 14 embetene som har besvart undersøkelsen at de i stor eller svært stor grad arbeidet for å forhindre dette. Fire av embetene oppga at de til en viss grad gjør det, mens bare ett embete oppgir at de i mindre grad arbeider for dette. Hovedinntrykket er altså at de aller fleste fylkesmennene arbeider aktivt for at pålegg fra ulike avdelinger ikke skal motvirke hverandre.

Fylkesmennene ble også bedt om å gi eksempler på tiltak og rutiner som blir benyttet i dette arbeidet. Halvparten av fylkesmennene som hadde besvart surveyen oppgir at ledermøter og samordningsmøter blir benyttet for å unngå at pålegg motvirker hverandre. Flere trakk også frem samordningsgrupper for tilsyn, samt delegasjonsrundskriv, interndialog, strategiplan og faggrupper.

Det ser altså ut til at de aller fleste fylkesmannsembetene er bevisst denne problemstillingen, og arbeider aktivt for å forhindre at pålegg fra ulike avdelinger skal motvirke hverandre. Det vanligste virkemiddelet for å forhindre dette er gjennom leder(/samordnings)møter og tilsyns(/samordnings)grupper.

4.4 Overordnet samordning i forhold til kommuneøkonomien

4.4.1 Fylkesmannsembetenes betraktninger

Fylkesmennene står overfor vanskelige dilemma i forhold til den økonomiske situasjonen til kommunene, som i mange tilfeller er anstrengt. På den ene side har fylkesmannen ansvar for å holde oppsyn med kommunene i fylket når det gjelder økonomien. Fylkesmannen godkjenner ikke lenger kommunale budsjetter, men når kommuner blir ført opp i "Register om betinget godkjenning og kontroll" er det fylkesmannen som blant annet må godkjenne låneopptak og andre disposisjoner som binder kommunen økonomisk.¹³ På den annen side skal fylkesmannen føre tilsyn med at den kommunale tjenesteproduksjonen er i samsvar med lover og forskrifter. Dilemmaet kommer til uttrykk ved at fylkesmannen kan pålegge en kommune å fatte vedtak som innebærer økte utgifter og dermed fører til en ytterligere svekkelse av den økonomiske situasjonen.

I intervjuene ble det brukt en del tid på å finne ut hvordan fylkesmenn samt ledere og ansatte i fylkesmannsavdelingene forholder seg til dette dilemmaet. Skal kommunens økonomiske situasjon tas i betraktning under tilsynet eller ikke? En avdelingsleder uttrykte dette slik:

Lista [nivået på tjenesteproduksjonen] skal ikke ligge lavere enn et forsvarlig nivå – og dette er uavhengig kommunenes økonomi. Minimumsnivået skal være det samme. Dette er problematisk, særlig overfor

¹³ Dette registeret er hjemlet i Kommunelovens § 59a, Statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser. Kommuner som bryter visse forutsetninger, for eksempel ved å vedta årsbudsjett uten at alle utgifter er inndekket, føres opp i registeret. Disse kommunene kan ikke fatte vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår, før dette er godkjent.

”Robekkommuner”.¹⁴ En Robekkommune ser ut til å få mulkt nå, på grunn av tilstanden i barnevernet. Da må vi spørre oss; er dette hensiktsmessig? Vi må prøve å komme i dialog med kommunen, men det er ikke noen vei utenom mulkt. Her er det imidlertid uenighet mellom departementene: AAD og KRD vil ikke at vi skal gi, mens BFD vil vi skal gi. (avdelingsleder, fylkesmannens sosialavdeling)

I et av embetene var over halvparten av kommunene oppført i Register om betinget godkjenning og kontroll, men fylkemannen uttalte her at:

Vi salderer ikke vekk folks rettigheter. Problemene skal synliggjøres. De får pålegg eller mulkt, og så får det komme frem i andre sammenhenger at dette har ikke kommunen råd til. Men vi kan ikke si at i denne kommunen får ikke folk sine rettigheter.

Avdelingsvise forskjeller

Fra 1.1.2003 ble deler av Fylkeslegen samt Statens utdanningskontor lagt inn under fylkesmannsembetene. Det har knyttet seg spenning til hvorvidt man har oppnådd en samordning av holdninger og praksis innen embetene, særlig knyttet opp mot spørsmålet om fylkesmannen skal ta kommunenes økonomi i betraktning.

I forhold til dette temaet ble det registrert klare forskjeller i oppfatninger mellom de ulike avdelingene i case – embetene, noe som igjen har betydning for samordningen i forhold til kommuneøkonomi. Helseavdelingen¹⁵ ble i flere embeter trukket frem som den avdelingen som i svært liten grad, om i noen grad, tar kommuneøkonomi i betraktning. Dette kommer frem både fra egne uttalelser, og fra andre avdelinger og fra fylkesmenn.

Vår tradisjon er rettighetsbasert og konkret. Vi tar ikke hensyn til kommuneøkonomi. Lista legges like høyt uavhengig kommunene økonomi. Vi vet likevel hva andre avdelinger gjør, og vi kan ta det uformelt inn i hvor

¹⁴ En kommune som er oppført i ”Register om betinget godkjenning og kontroll”.

¹⁵ Helseavdelingens tilsynsdel ligger ikke under fylkesmannen, men under Helsetilsynet. Dette innebærer at fylkeslegen ikke kan gi pålegg selv, men kan anbefale det for Helsetilsynet.

aggressivt vi forfølger det... men lista legges uansett like høyt. (Fylkeslege)

En god del avdelingsvise forskjeller. Fylkeslegen synes det er nytt å tenke drøfting, det er uvant for dem å tenke kommuneøkonomi. (Fylkesmann)

Det er opplagt en kulturforskjell mellom fylkeslegen og andre avdelinger. (Fylkesmann)

Utdanningsavdelingen og beredskapsenheten gir inntrykk av å være avdelingene som tar mest hensyn til kommuneøkonomi.

I noen tilfeller skal lista legges likt, men i andre tilfeller SKAL man ta hensyn til kommuneøkonomi. (Avdelingsleder, utdanning)

Samordning fra fylkesmannen

Det ble av flere fylkesmenn lagt vekt på behovet for samordning på dette området, noe denne uttalelsen illustrerer:

Fylkeslegen har ingen tradisjon på å ta hensyn til kommunenes økonomi, det må de lære seg. Det er det samme med sosialavdelingen. Beredskaps-, justis- og kommunalavdelingen sier hele tiden at "Nå må dere ikke komme med for omfattende pålegg til fattige kommuner", og minner stadig om det. (Fylkesmann)

Embetene rapporterer om mye av de samme rutinene for å samordne avdelingene, som at alle avdelingene får tilgang på rapporter om kommunenes økonomiske status. I tillegg blir de økonomiske rådgiverne trukket frem som sentrale aktører her. Et annet embete trakk frem tiltak som å bygge opp en database med oversikt over kommunenes økonomi, hvilke pålegg de har fått og lignende forhold, som embetet kunne benytte for enkelt å skaffe seg oversikt over kommunenes økonomi. Hensikten er å hindre at kommuner som er oppført i "Register om betinget godkjenning og kontroll" får pålegg som gjør vondt verre.

I et av caseembetene trakk fylkesmannen frem et konkret eksempel på samordning av pålegg, hvor kommuneøkonomi ble trukket frem som en faktor. Fylkeslegen hadde i en kommune gitt pålegg om noe som "innebar et halvt kommunebudsjett", og som i følge fylkesmannen var umulig for kommunen å gjennomføre. Fylkesmannen gikk da inn og samordnet, og omtalte saken på følgende måte:

Vi tok det opp selv om det ikke var vår business. Det finnes en gråsone når det gjelder kvalitet på tjenester, hvor vi tar i bruk skjønn. Alle pålegg må gå innom oss. Tilsyn bygger også på skjønn. Vi kan ikke se 100 prosent bort fra kommuneøkonomi.

4.4.2 Kommunenes betraktninger

Det kan se ut som at det hos kommunene er til dels forskjellige vurderinger når det gjelder fylkesmannens samordning i forhold til kommuneøkonomien. Inntrykket er helt klart at fylkesmannsembetene har ganske ulikartet praksis når det gjelder dette. Følgende uttalelse fra en rådmann illustrerer at det kan forekomme ulike holdninger til samordning i forhold til kommuneøkonomi i de ulike avdelingene:

I fjor da vi var ute å kjøre fortsatte utdanningsdirektøren å pålegge oss ting. Nå har vi det i psykiatrien; kommunen får ikke lov å slanke organisasjonen i forhold til dette feltet ... hvis de skal få de øremerkede midlene. Vi hadde et tilfelle hvor kommunen vedtok å legge ned to sykehjem – hvor fylkeslegen grep inn. Det førte til at vi bare har klart å legge ned ett av dem. Der sprakk vi på 10 mill i budsjettet, - hadde fylkeslegen spilt på lag hadde vi klart det. [Fylkessykepleier] har makt – og han gjør seg opp sin mening om situasjonen. Men det er de folkevalgte som skal bestemme hvor mye vi skal bruke på denne sektoren – dette har ikke [Fylkessykepleier] peiling på! I sin innerste sjel er de sektoriserte, får de sjansen til å ta oss – så gjør de det. De er ikke interessert i å hjelpe oss å skjære ned, bare de som jobber med økonomi hos fylkesmannen er interessert i det.

I andre kommuner blir det også antydnet at økonomiavdelingen og helseavdelingen ”godt kunne kikket over veggen til hverandre for å koordinere litt mer”.

4.5 Oppsummering

I alle de fire fylkesmannsembetene hvor det er gjennomført intervjuer ble samordning av tilsyn oppfattet som et viktig og aktuelt tema, som hadde resultert i konkrete tiltak i embetet. Det ble observert flere ulike samordningsmetodikker; avdelingsoverskridende tilsynsgrupper, tilsynskoordinator, databaser, tilsynskalender og skjematisk oversikt

over eksisterende og potensielle områder for samarbeid. Når det gjelder avdelingsoverskridende tilsynsgrupper (ovaler) hadde tre av caseembetene nedsatt slike, med den hensikt å samordne tilsynsvirksomheten til embetet. Gruppene ble satt sammen av en kontaktperson for tilsyn i hver avdeling, og fungerte til dels som et tilsynssekretariat for embetsledelsen. I fylkesmannssurveyen går det frem at 9 av de 14 embetene som besvarte undersøkelsen har etablert liknende tilsynsgrupper, mens 4 planlegger å gjøre det. Denne typen samordningsmekanisme ser altså ut til å bli svært utbredt. I et av caseembetene var det også ansatt en tilsynskoordinator. Av andre tiltak rapporterte tre av embetene i fylkesmannssurveyen at de hadde opprettet en database som alle avdelinger hadde tilgang til. Databasen inneholdt tilsynsrapporter og liknende for hver av kommunene. Ytterligere fem av embetene oppga at de planlegger å opprette en slik database. Av andre tiltak ble tilsynskalendere trukket frem. Tilsynskalendere er oversikter over planlagte, fastlagte og gjennomførte tilsyn i embetet, og er ment å sikre at ingen kommuner blir utsatt for unødig tilsynsbelastning. Fra fylkesmannssurveyen går det frem at de aller fleste av embetene allerede har, eller planlegger å etablere en felles tilsynskalender for hele embetet. Dette gjelder hele 13 av de 14 fylkesmennene som har besvart. I et av fylkesmannsembetene hadde avdelingene som en del av samordningsarbeidet utformet et dokument med skjematisk oversikt over hva alle avdelinger hadde tilsyn på, på hvilke områder de hadde samarbeid, og hvilke områder de potensielt kunne samarbeide om.

Hvordan, og i hvor stor grad skjer det en samordning av fylkesmannens virkemiddelbruk? En måte å samordne virkemiddelbruken på er ved å la alle pålegg gå gjennom fylkesmannsnivået. De fleste embeter har en praksis hvor pålegg går gjennom fylkesmannen, men en liknende praksis for avvik er mindre utbredt. Her må man likevel anta at størrelsesorden er en avgjørende faktor som spiller inn – både i forhold til avvik og pålegg.

Et relevant aspekt ved samordning av tilsyn, er å sikre at pålegg fra ulike avdelinger ikke motvirker hverandre. Arbeider fylkesmennene aktivt for å forhindre at dette skjer? Hovedinntrykket fra fylkesmannssurveyen er at de aller fleste fylkesmannsembetene er bevisst denne problemstillingen, og arbeider aktivt for å forhindre at pålegg fra ulike avdelinger skal motvirke hverandre. Her oppga 8 av de 14 embetene som har besvart undersøkelsen at de i stor eller svært stor grad arbeidet for å forhindre dette. Fire av embetene oppga at de til en viss grad gjør det. Det virkemiddelet som hyppigst blir oppgitt er leder- eller samordningsmøter og tilsyns- eller samordningsgrupper.

Når det gjelder overordnet samordning i forhold til kommuneøkonomi, ble det i intervjuene brukt tid på å finne ut hvordan fylkesmannsembetene forholdt seg til om kommunens økonomiske situasjon skulle tas i betraktning under tilsynet eller ikke. I forhold til dette temaet ble det registrert klare forskjeller i oppfatninger mellom de ulike avdelingene i caseembetene, noe som igjen har betydning for samordningen. Helseavdelingen ble i flere embeter trukket frem som den avdelingen som i svært liten grad, om i noen grad, tar kommuneøkonomi i betraktning. Dette kommer frem både fra egne uttalelser, fra andre avdelinger og fra fylkesmenn. Utdanningsavdelingen og beredskapsenheten/avdelingen gir inntrykk av å være de avdelingene som tar mest hensyn til kommuneøkonomi. De rutiner og virkemidler som blir tatt i bruk i denne samordningen, varierer ikke stort mellom embetene. Av virkemidler nevnes det blant annet at alle avdelingene får tilgang på rapporter om kommunenes økonomiske status. I tillegg blir de økonomiske rådgiverne trukket frem som sentrale aktører her, samt databaser med oversikt over kommunenes økonomi. Inntrykket i kommunene er helt klart at fylkesmannsembetene har ganske ulikartet praksis når det gjelder dette.

5 Tilsynets hensikter og virkninger

5.1 Innledning

Hva er virkningene av fylkesmannens tilsyn overfor kommunene? En besvarelse av dette spørsmålet bør knyttes til de hensikter tilsynet er ment å ivareta. Drøftingene som er presentert i de foregående kapitlene indikerer at den generelle hensikten med tilsynet kan brytes ned til et antall dimensjoner, som på ulike måter skal bidra til å oppfylle tilsynets formål. En mulig generell definisjon av hensikten med tilsyn er at tilsynet skal fremme samsvaret mellom kommunenes virksomhet og de bestemmelser som ligger i lover og forskrifter. I dette ligger at tilsynet skal være en *kontrollmekanisme*, som skal kunne avdekke konkrete tilfeller hvor bestemmelsene ikke er ivarettatt. Men ved siden av det å identifisere og korrigere avvik fra nasjonale standarder, kan tilsynet også ha *forebyggende* virkninger.

Forebyggende virkninger kan delvis være av *disiplinerende* art, på den måten at tilsynet gjør kommunene mer påpasselige i forhold til oppfyllelsen av bestemmelsene som gjelder. Slike virkninger er viktige ikke minst fordi kontrollutøvelsen som ligger i tilsynet i praksis er av begrenset omfang. Fylkesmannen kan ikke ha kapasitet til å utøve en fortløpende detaljkontroll av alle sider ved kommunenes virksomhet, og dermed vil de forebyggende virkningene kunne være like viktige som kontroll, som avdekker avvik etter disse har inntruffet. Samtidig er begrepet ”disiplinering” antagelig for snevert til å dekke inn alle de forebyggende virkningene. Det å bli disiplinert innebærer enten at man tilskyndes til å opprettholde standarder man allerede er kjent med, for å se til at avvik ikke forekommer, eller at man selv sørger for å identifisere og korrigere avvik fortløpende. Disiplinering dreier seg slik sett mer om vilje enn om evne. Men i mange tilfeller vil kommunene være usikre på hvordan de nasjonale

standardene skal tolkes, ut ifra lokale omstendigheter. Lover og forskrifter på de ulike områdene av kommunenes virksomhet er omfangsrike og forutsetter stor kapasitet med hensyn til tolking og håndheving. Dertil kommer det at lover og regelverk er under stadig endring. Avvik kan dermed oppstå uten at det er kommunenes vilje det står på. Forebyggende tilsyn bør dermed også ha *lærende og veiledende virkninger*, direkte eller indirekte.

Forholdet mellom tilsyn og veiledning er et tema som skal drøftes i dette kapittelet. Det fremkommer av undersøkelsene at noen avdelinger skiller meget klart mellom disse to funksjonene, mens andre ikke gjør det. Men flere av de intervjuede har påpekt at tilsynet kan innebære læring også i de tilfeller hvor det ikke gis veiledning. I en del tilfeller påpekes det avvik som kommunen selv ikke var klar over, og dette kan bidra til at kommunen får en bedre forståelse av bestemmelsene. Slik kan også kontrollutøvelsen ha forebyggende virkninger.

Når virkningene av tilsyn skal undersøkes, er det dermed relevant å spørre seg hvorvidt tilsynet både har forebyggende og kontrollerende virkninger, samt om disse virkningene går på disiplinering, læring eller begge deler.

Denne korte drøftingen antyder hvilket fokus denne undersøkelsen har hatt. I siste instans er hensikten med tilsynet at brukerne av kommunale tjenester skal få innfridd de forventninger lover og forskrifter gir dem grunn til å ha. Dermed ville en mulig innfallsvinkel være å bruke data fra bruker- eller innbyggerundersøkelser til å vurdere virkningene av tilsyn. Denne innfallsvinkelen er imidlertid ikke lagt til grunn her. Det er heller ikke gjort forsøk på å beregne økonomiske konsekvenser av tilsyn, da dette utføres av et pågående prosjekt ved et annet forskningsinstitutt. Fokus i det følgende vil først og fremst være på virkningene av tilsyn på kommuneorganisasjonen, bredt definert – både hvordan kommunens administrasjon opplever tilsynet, og om det griper inn i politiske prioriteringer i kommunene.

Så langt har problemdefineringsen fokusert på *ønskelige* virkninger av fylkesmannens tilsyn. Tilsynet kan imidlertid også ha uønskede virkninger. Slike virkninger kan i utgangspunktet tenkes å være mangfoldige. Uønskede virkninger kan delvis ha å gjøre med den administrative styringen av kommunene, men de har også sammenheng med kommunene som utøvere av det lokale selvstyret.

Staten fører tilsyn med så vel private som offentlige virksomheter. Kommunal virksomhet skiller seg ikke minst fra virksomheten i private bedrifter ved at det finnes et lokalt politisk ledd, som har det

overordnede ansvaret for kommunens virksomhet. Det er relevant å spørre seg om hvordan utøvelsen av tilsyn griper inn i det lokale selvstyret, både når det gjelder politiske prioriteringer og forskjellige praktiske lokale avveininger. Kan det hende at visse former for utøvelse av tilsynsmyndighet på en utilsiktet måte hindrer kommunene i å utvise lokalt skjønn, og hemmer den generelle fleksibiliteten i kommuneorganisasjonen på en måte som virker negativt inn på tjenestetilbudet? Utøves tilsyn på en måte som skaper motvilje i kommunene mot fylkesmannsembetet og statlige målsetninger generelt? Opplevs tilsynet som en bistand i kommunens egen kvalitetskontroll eller som en uønsket overprøving av kommunens egne faglige vurderinger?

5.2 Hva er tilsynets hensikter og innhold?

En vurdering av virkningene av tilsyn må ta hensyn til at tilsynet har mange funksjonsmåter, slik at virkningene kan knytte seg til kontroll og forebygging, og at de forebyggende virkningene kan dreie seg om både disiplinering og læring. I dette avsnittet skal de intervjuedes egne oppfatninger om dette presenteres. Dette vil gi et inntrykk av hva slags hensikter tilsynet i praksis er lagt opp for å tjene. I det etterfølgende avsnittet skal drøftingen fokusere på hvordan de intervjuede opplever at disse hensiktene faktisk ivaretas. Her vil også uønskede virkninger inngå.

Innholdet i tilsynet

I hvor stor grad eksisterer det en felles forståelse av hva *tilsyn* innebærer? I intervjuene fremkom det at det ikke nødvendigvis er utvetydig hva som ligger i begrepet, noe dette sitatet fra en av fylkesmennene illustrerer:

I tillegg etterlyser jeg en debatt om hva tilsyn *er*, for jeg opplever at man oppfatter dette ulikt avdelingsvis. Alle fire områder har sin oppfatning av hva som ligger i tilsyn. Med denne (tilsyns) gruppen ønsker vi at de fires oppfatning av tilsyn skal samordnes.

I enkelte av embedene hadde de arbeidet for å få en felles forståelse av begrepet innad.

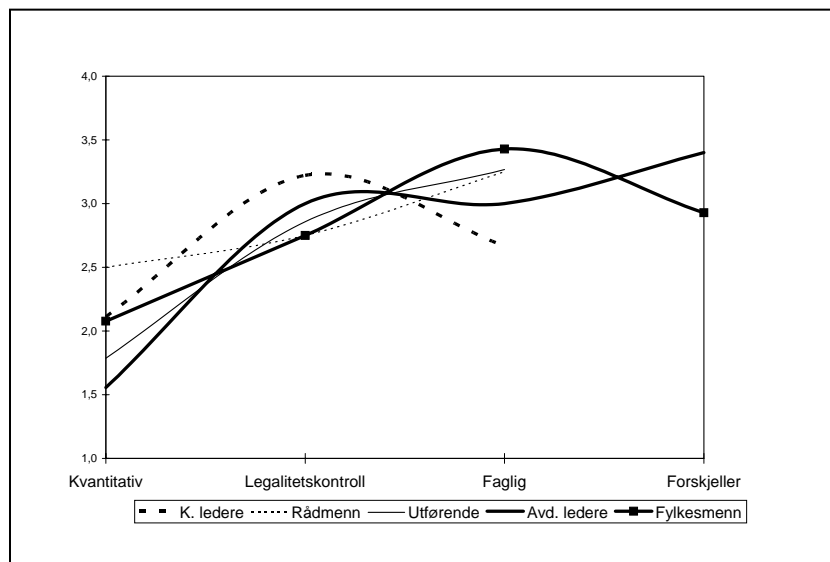
De (vi) har gått gjennom hva som fins av tilsyn og forsøkt å harmonise språkbruk og opptreden overfor kommunene. (Fylkesmann)

I kapittel 2 fremkom det at det finnes flere typer tilsyn, alt etter hva tilsynet er rettet mot, og hvilken metode som brukes. En tentativ typologi inkluderer individtilsyn, tilsyn med virksomheter, overordnet faglig tilsyn og rettledning og veiledning. Selv om tilsyn utvetydig har til hensikt å påse at lover og forskrifter følges, kan dette ha flere dimensjoner. Tilsynets innhold vil variere etter formuleringene i lover og forskrifter, siden disse inneholder bestemmelser om mange ulike forhold – inklusive omfanget av tjenester som skal leveres, bestemmelser om individuelle rettigheter, og faglige standarder for tjenesteproduksjonen. Skjemaene som ble delt ut til de intervjuede inneholdt et spørsmål om innholdt i tilsynet, basert på disse dimensjonene. De intervjuede ble bedt om å indikere hvilken av de følgende beskrivelsene som passer best:

- ”Tilsyn er en kvantitativ vurdering av omfanget av kommunens tjenesteproduksjon innenfor den enkelte sektor”
- ”Tilsynet kan beskrives som en legalitetskontroll etter spesifiserte standarder”
- ”Tilsynet vektlegger faglige vurderinger av tjenestens innhold og utførelse”
- ”Det er vanskelig å gi en samlet betegnelse for tilsynet, fordi det er store forskjeller mellom avdelingene”

De intervjuede fikk anledning til å markere sin oppfatning på en skala fra 1 til 4, hvor 1 betød ”definisjonen passer svært dårlig” og 4 betød ”definisjonen passer svært godt”. Svarfordelingene presenteres i figur 5.1 nedenfor.

Figur 5.1 *Hvordan passer ulike definisjoner av tilsyn? Grad av enighet i fire definisjoner (4=definisjonen passer svært godt). N=55 (9 Kommunale ledere, 4 Rådmenn, 17 i utførende ledd hos fylkesmannen, 11 avdelingsledere hos fylkesmannen, 14 fylkesmenn)*



Kvantitativ: "Tilsyn er en kvantitativ vurdering av omfanget av kommunens tjenesteproduksjon innenfor den enkelte sektor", Legalitetskontroll: "Tilsynet kan beskrives som en legalitetskontroll etter spesifiserte standarder", Faglig: "Tilsynet vektlegger faglige vurderinger av tjenestens innhold og utførelse", Forskjeller: "Det er vanskelig å gi en samlet betegnelse for tilsynet, fordi det er store forskjeller mellom avdelingene"

Figuren viser at det er ganske stort samsvar mellom de spurte når det gjelder forståelsen av tilsynsbegrepet. De fleste synes det er ganske *lite* treffende å si at tilsyn er en "kvantitativ vurdering av omfanget av kommunens tjenesteproduksjon innenfor den enkelte sektor". Det var større tilslutning om definisjonen "legalitetskontroll", altså at "Tilsynet kan beskrives som en legalitetskontroll etter spesifiserte standarder". Når det gjelder den tredje definisjonen, var det en viss uenighet mellom de intervjuede kommunale lederne og fylkesmennene. Fylkesmennene mente at definisjonen som sier at "Tilsynet vektlegger faglige vurderinger av tjenestens innhold og utførelse" var den mest treffende, mens de kommunale lederne opplevde "kvalitetskontroll" som mest treffende.

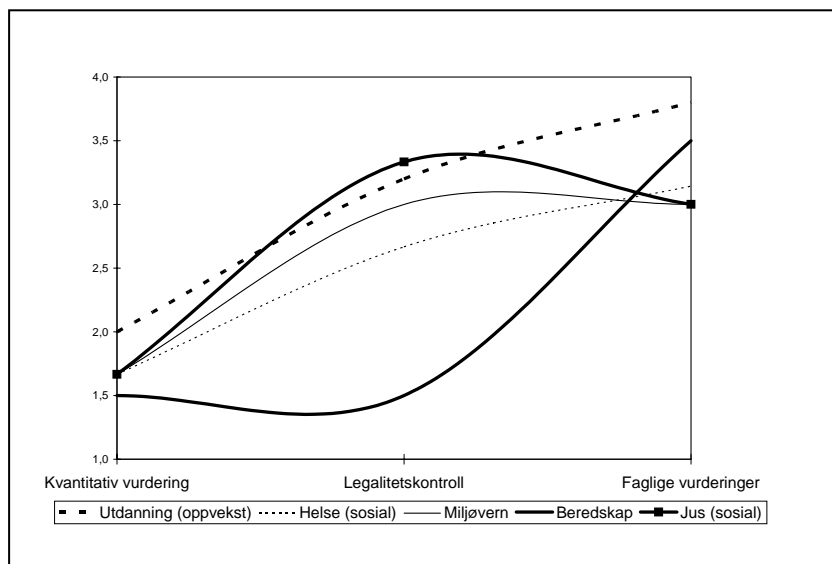
Det var bare fylkesmennene og avdelingslederne hos fylkesmannen som ble bedt om å vurdere om de synes at "Det er vanskelig å gi en samlet betegnelse for tilsynet, fordi det er store forskjeller mellom

avdelingene”. Det viser seg imidlertid at det var stor oppslutning rundt denne forståelsen blant disse respondentene. I gjennomsnitt mente de at denne påstanden passer ”ganske godt”, som er den nest høyeste graden av enighet.

Siden antallet intervjuede er såpass lavt, 55 i alt, skal ikke forskjellene mellom linjene tillegges for stor vekt. Men det kan bemerkes at de kommunale lederne altså mente at tilsyn først og fremst dreier seg om legalitetskontroll, mens de tre aktørgruppene i fylkesmannsembetene mente de faglige vurderingene er mest sentrale.

Når de spurte var såpass enige i at det er store forskjeller mellom avdelingene når det gjelder definisjonen av tilsyn, er det interessant å se hvordan de intervjuede fra ulike avdelinger besvarte det samme spørsmålet. Figur 5.2 nedenfor viser variasjonen mellom de ulike avdelingene i fylkesmannsembetet, satt opp på samme måte som i Figur 5.1. Legg merke til at denne figuren er basert på besvarelsene til avdelingsledere hos fylkesmannen og ansatte i utførende ledd hos fylkesmannen. Grunnen til dette, er at det ikke finnes sektortilhørighet for de andre intervjuede (fylkesmenn, rådmenn og kommunale ledere, som i mange av tilfellene arbeider i kommuner med ”flat struktur” og dermed ikke har definert avdelingstilhørighet).

Figur 5.2 *Hvordan kan tilsyn beskrives? Grad av enighet i tre beskrivelser av tilsynet med kommunal tjenesteproduksjon (4 = "Beskrivelsen passer svært godt"). Ledere for avdelinger hos fylkesmannen og ansatte som deltar i utførelsen av tilsyn. N = 23 (Utdanning/oppvekst: 5, Helse/sosial: 7, Miljøvern: 6, Beredskap: 2, Jus/sosial: 3).*



Kvantitativ vurdering: Tilsynet vi utfører er en kvantitativ vurdering av omfanget av kommunens tjenesteproduksjon innenfor den enkelte sektor. Legalitetskontroll: Tilsynet vi utfører kan beskrives som en legalitetskontroll etter spesifikke standarder. Faglige vurderinger: Tilsynet vi utfører vektlegger faglige vurderinger av tjenestens innhold og utførelse

Siden det her er svært få intervjuede i hver gruppe, er det ekstra viktig å ikke tillegge forskjellene altfor stor betydning. Men det er heller ikke stor variasjon her, med unntak av de to besvarelsene fra personer som arbeider med beredskap i sine fylkesmannsembeter. Når disse mener at legalitetskontroll er lite treffende, er det nok fordi dette tilsynet i liten eller ingen grad følger lovbestemte spesifikasjoner.

Variasjonene mellom de øvrige avdelingene er altså forholdsvis små. Men selv om de ikke er statistisk betydelige, illustrerer de det inntrykket som fremkommer av intervjuene. De intervjuede i utdanningsavdelingene er svært samstemte på at tilsynet "vektlegger faglige vurderinger av tjenestens innhold og utførelse". Selv om det helt klart finnes elementer av legalitetskontroll også i tilsynet som utøves innenfor utdanning, la intervjuobjektene jevnt over veldig stor vekt på at deres innfallsvinkel til tilsynet i størst grad var å bistå

kommunene i skolefaglige spørsmål, og bidra til en positiv utvikling i så måte. Dermed la de også jevnt over mindre vekt på skillet mellom tilsyn og veiledning, noe vi skal komme tilbake til senere.

Det er imidlertid ingen avdelinger som vektlegger å utføre en ”kvantitativ vurdering av kommunens tjensteproduksjon” særlig høyt. Det er et klart inntrykk fra intervjuene at tilsynet i liten grad dreier seg om dette. Når ”legalitetskontroll” scorer høyere i figuren, kan dette tolkes som at tilsynet retter seg mer mot kommunenes innfrielse av individuelle rettigheter enn mot kommunens kapasitet til å tilby et høyt volum av tjenester til brede brukergrupper. Det er ikke overraskende at inntrykket er slik, siden lovformuleringene er mindre klare når det gjelder det siste hensynet enn det første. Men det kan tenkes at tilsynet bidrar til å dreie oppmerksomheten bort fra hensynet til produksjons- og allokeringseffektivitet, altså å tilby ”mest mulig tjenester for pengene” og ”størst innsats der det gjør mest nytte”, og over mot hensynet til individuelle rettigheter.

Det er i en tidligere undersøkelse påvist at rettighetsbasert lovgivning i økende grad brukes som et styringsvirkemiddel i statens forhold til kommunesektoren (Fimreite 2001). Det hevdes i denne studien at mulighetene for lokal skjønnsutøvelse er høyere når tjensteproduksjonen er regulert i tradisjonelle standardkrav nedfelt i særlovgivningen, hvor kravet på tjenester tilhører grupper av brukere (*ibid*, s. 19). Slik sett kan det hevdes at tendensen til vektlegging av legalitetskontroll fremfor vurderinger av omfanget av den kommunale tjensteproduksjon som fremkommer i 5.1 og 5.2 styrker tendenser som allerede ligger i lovgivningen, og som har konsekvenser for det lokale selvstyret.

Observasjonene så langt tyder på at det i praksis først og fremst legges vekt på at tilsynet skal ha virkninger i form av de faglige aspekter ved tjenestenes innhold og utførelse. Dernest mener de intervjuede at tilsynet skal fungere som en legalitetskontroll, slik at virkningen blir at kommunal virksomhet bringes i samsvar med lover og forskrifter. Derimot ser det ut til at det er mindre relevant å forvente at tilsynet har virkninger på omfanget av kommunal tjensteproduksjon innenfor den enkelte sektor.

Tilsyn og veiledning

Innledningsvis ble det fremholdt at virkningene av tilsyn kan være kontrollerende eller forebyggende, og at de forebyggende virkningene både kan ha å gjøre med disiplinering og læring. Spørsmålet i det

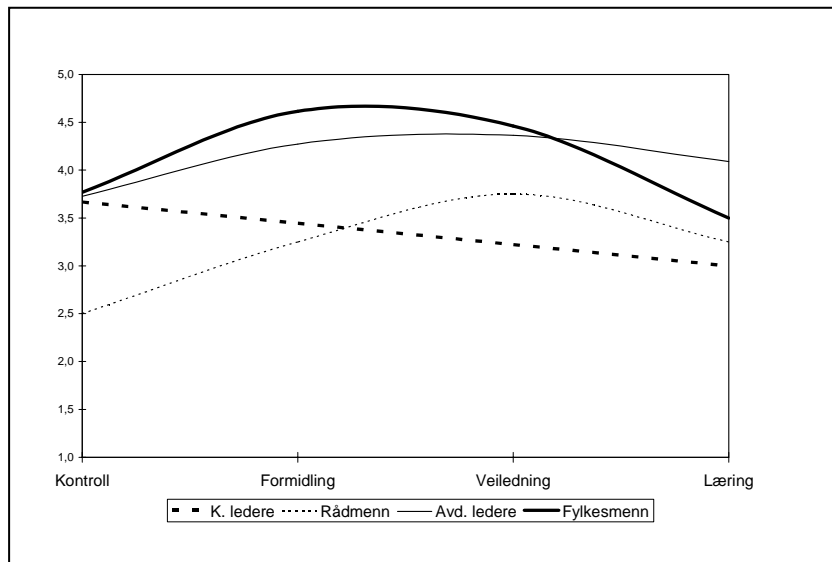
følgende er om tilsynet legges opp med læring for øye, og eventuelt hvordan dette skjer. Hvis tilsyn primært oppfattes som en kontrollmekanisme, vil kanskje de forebyggende mekanismene først og fremst ha å gjøre med *disiplinering*. Men hvis det åpnes for at tilsyn og veiledning kan gå hånd i hånd, kan tilsyn virke forebyggende også gjennom *læring*. Fylkesmannens veilederrolle blir i økende grad vektlagt, og tidligere undersøkelser (Statskonsults rapport 1999:21) viser en dreining i fylkesmannens roller fra i hovedsak å være kontrollør til å legge mer vekt på veilederrollen.

I hvilken grad opplever embedene og kommunene at fylkesmannen legger vekt på veilednings- og læringsfunksjonen i forhold til den mer tradisjonelle kontrollfunksjonen? De intervjuede ble bedt om å oppgi sine oppfatninger av hvordan de synes fylkesmannen vektla sine ulike funksjoner når embedet var i kontakt med kommunene. Det ble fremsatt fire funksjoner som fylkesmannen har overfor kommunene:

- *Kontroll* av kommunen i forhold til nasjonale standarder og kriterier.
- *Formidling* av nasjonal politikk og statlige retningslinjer.
- *Veiledning* av kommunene om tjenesteproduksjon og forvaltning.
- *Gjensidig læring*; å la kommunene påvirke fylkesmannen.

Det var anledning til å bruke fem svaralternativer, fra 1 (lite viktig funksjon) til 5 (svært viktig funksjon). Svarfordelingene fremkommer i figur 5.3 nedenfor.

Figur 5.3 *Fylkesmannens ulike funksjoner. Grad av enighet i fire påstander (1= lite viktig funksjon, 5=svært viktig funksjon). N=55 (9 Kommunale ledere, 4 Rådmenn, 17 i utførende ledd hos fylkesmannen, 11 avdelingsledere hos fylkesmannen, 14 fylkesmenn)*



Som det fremgår i figuren er det en viss variasjon i hvilke funksjoner kommunene og embetene selv mener fylkesmannsembetene vektlegger mest. Hovedinntrykket til fylkesmennene og avdelingslederne hos fylkesmannen er i stor grad samsvarende. Begge gruppene mener at formidlingsfunksjonen og veiledningsfunksjonen er de funksjonene embetet legger mest vekt på i møtet med kommunene. Rådmennene har til dels samme oppfatning, at veiledning er den funksjonen embetene legger mest vekt på. Rådmennenes vurdering skiller seg likevel litt ut fra gruppene i fylkesmannsembetene, i og med at rådmennene oppgir en lavere gjennomsnittsverdi. Et annet interessant funn er at det bare er de kommunale sjefene som anser kontrollfunksjonen som den funksjonen fylkesmannen legger mest vekt på i sitt møte med kommunene. Det er i tillegg interessant å se de ulike gruppenes oppfatning av læringsfunksjonen. Ingen av gruppene har rangert læringsfunksjonen, altså "gjensidig læring - å la kommunene påvirke fylkesmannen", som den funksjonen fylkesmannen legger mest vekt på.

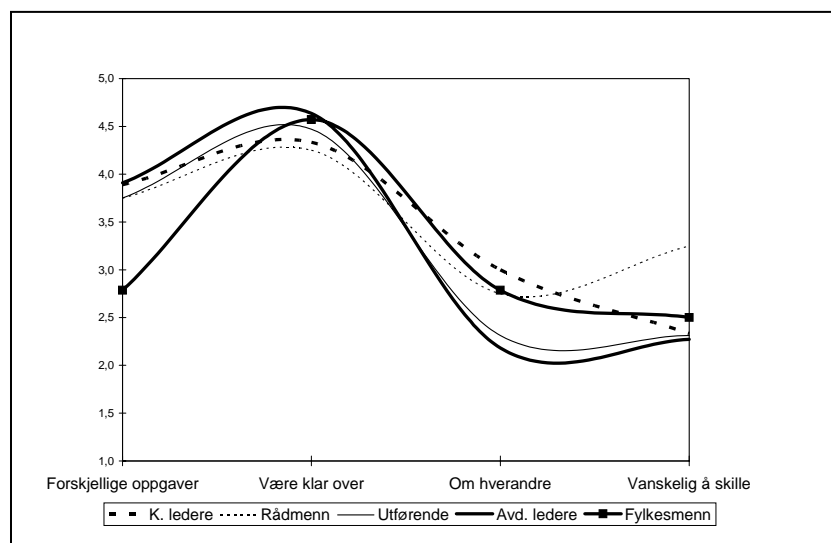
Det knytter seg spesielle problemstillinger til det å kombinere tilsyn og veiledning, og dette er et spørsmål de intervjuede hadde mange

synspunkter på. Hvordan er det for kommunene og embetene selv å skille mellom fylkesmannens rolle som tilsynsmyndighet og rollen som veileder? De intervjuede ble bedt om å oppgi sine oppfatninger om forholdet mellom tilsyn og veiledning. Det ble fremsatt fire påstander om dette:

- Tilsyn og veiledning er forskjellige og avgrensede oppgaver.
- Det er viktig at kommunene til enhver tid er klar over om fylkesmannen opptrer som veileder eller som utfører av tilsyn.
- Under tilsynsbesøkene går tilsyn og veiledning om hverandre.
- Fylkesmannens tilsyns- og veiledningsroller er generelt vanskelig å skille fra hverandre.

Det var anledning til å bruke fem svaralternativer, fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig). Svarfordelingene fremkommer i figur 5.4 nedenfor.

Figur 5.4 *Forskjeller mellom veiledning og tilsyn. Grad av enighet i fire påstander (5=helt enig). N=55 (9 Kommunale ledere, 4 Rådmenn, 17 i utførende ledd hos fylkesmannen, 11 avdelingsledere hos fylkesmannen, 14 fylkesmenn)*



Forskjellige oppgaver: Tilsyn og veiledning er forskjellige og avgrensede oppgaver. Være klar over: Det er viktig at kommunene til enhver tid er klar over om fylkesmannen opptrer som veileder eller som utfører av tilsyn. Om hverandre: Under tilsynsbesøkene går tilsyn og veiledning om hverandre. Vanskelig å skille: Fylkesmannens tilsyns- og veiledningsroller er generelt vanskelig å skille fra hverandre.

tilsynet, og så har vi et møte om veiledning. Spør de om avvikene foreslår vi ikke konkrete løsninger, men henviser til andre kommuner. (Utførende ledd i helseavdelingen)

I forklaringene ble det først og fremst trukket frem at de to rollene er knyttet til helseavdelingens "to hatter" – tilsynsrollen ligger under Helsetilsynet, mens veilederrollen er underlagt fylkesmannsembetet. Dette kan virke forsterkende på bevisstheten om å skille mellom rollene, noe følgende uttalelse fra en av fylkeslegene indikerer: *Det er et skarpt skille – a la Evangs ark, med to brevhoder*. Det ble likevel trukket frem konkrete eksempler som viste at det ikke alltid var uproblematisk å skille mellom rollene:

Det å reise fra en kommune etter å ha gitt 10 avvik er å reise fra et hjelpeløst menneske om ligger skadd og blør. Det å bistå med råd er viktig, men vi har konkrete eksempler på at det er problematisk. Vi hadde tilsyn med forvaltningspraksis etter lov om sosiale tjenester kap. 4 (hjemmehjelp, avlastning) – i et knippe kommuner. Kommunerevisjonen hadde gjort det samme, og gitt ok, men vi gav avvik. Grunnen var saksbehandlingsmaler som var kritikkverdige. Vi ble da møtt med svaret: "Vi sendte disse malene til fylkesmannen, og fikk som svar at dette var gode maler". Det var stille i bilen da vi dro hjem, for der satt også den personen som gav dette rådet. Vi kan altså tilby hjelp og rådgivning – men da må vi kunne det! Og vi må ikke gi en oppskrift, da kan vi bli tatt med buksa nede. Derfor må vi være forsiktige med å koble tilsyn og veiledning – vi skal ikke bli tatt på at vi har godkjent det. (Utførende ledd i helseavdelingen)

I miljøvernavdelingen går det også frem at bevisstheten om skillet mellom de to rollene er stor. Noe av forklaringen her kan være at tilsynet ofte blir gjennomført sammen med blant annet SFT, hvor kontrollelementet står sterkt. Enkelte uttalelser kan tyde på det.

Veiledning er en viktig oppgave ved tilsynet, noe SFT er uenig i. De ønsker bare å se på om kravene er oppfylt, de ønsker ikke å veilede. (Utførende ledd i miljøvernavdelingen)

Jeg er mer SFT-stil – skiller tydelig mellom rollene. Vi er mer en kontrollør enn en veileder, og skiller klart på det. Men vi kan peke på "skal" oppgaver, det kan vi! (Utførende ledd i miljøvernavdelingen)

Jeg synes det går greit, det er et klart skille. Når det gjelder tilsyn har vi a) systemrevisjon – som går etter boka, og b) industritilsyn på bedriftsnivå (SFT). Det går et strengt skille mellom tilsyn og veiledning. På tilsyn er det ikke vår oppgave å gi råd – vi skal bare rapportere avvik. (Avdelingsleder i en miljøvernavdeling)

I sosialavdelingene fremkommer det synspunkter som tyder på man her ikke finner den samme graden av bevissthet rundt skillet mellom de to rollene.

Vet ikke om vi er fullt så klare på dette skillet. Kommunene ringer og spør, og da svarer vi ”Ut fra det du sier nå høres det ut som løsningen kan være... Men får vi det som klagesak så er det ikke sikkert at saken ser slik ut, når vi får sett alle papirene. Når det gjelder systemrevisjon gir vi ikke råd og veiledning. (Avdelingsleder i sosial og familieavdelingen).

Utdanningsavdelingen var gjennomgående den avdelingen som i minst grad skilte mellom de to rollene.

Vi føler ikke det store skillet mellom veiledning og kontroll. Vi fører økonomisk tilsyn i forbindelse med tilskudd til private skoler. Vi har bevisst ikke skilt mellom tilsyn og veiledning. Det er så nytt med økonomiske tilskudd, at vi har sagt: ”Vi er ikke så strenge, vi skal se på hvordan dette kan gjøres”. De har ofte grudd seg til at vi kommer, men vi er ønsket velkommen – og får god tilbakemelding. (Utførende ledd i utdanningsavdelingen)

Vi driver ikke tilsyn etter systemrevisjon, men blander disse to rollene. (Utførende ledd i utdanningsavdelingen)

Jeg finner det veldig problematisk å skulle skille mellom veiledning og tilsyn. Det er vanskelig å rendyrke dette! I forbindelse med utdanningskomiteens innstilling i forbindelse med statsbudsjettet opplever komiteen at vi ikke har et skarpt skille. Det er usikkerhet om fylkesmannens rolle. Mye har stoppet opp, og det har ikke kommet klar metodikk, klare signaler. Derfor har det nok utviklet seg ulik praksis. Nå kommer klare signaler fra komiteen om at kontroll skal være underordnet. Vi har hatt et spinkelt grunnlag for tilsyn (lovhjemler), men ser stort potensial i de nye målemidlene (Clemets måling/

sammenlikninger av skoler)! Slikt komparativt materiale gir mulighet til å gå inn på substansielle temaer med kommunene. (Avdelingsleder i utdanningsavdelingen).

Det ser altså ut til at det er store avdelingsvise forskjeller når det gjelder oppfatningene om forholdet mellom tilsyn og veiledning. En viktig grunn til at noen avdelinger legger vekt på å tydeliggjøre dette skillet, er behovet for å unngå at fylkesmannen som kontrollinstans gjøres medansvarlig for ordningene de selv skal kontrollere. En ansatt i utførende ledd i en miljøvernavdeling definerte dette omtrent som følger: Hvis det under et tilsyn oppdages en farlig maskin, kan man enten si ”gjør en endring slik at risikoen minimeres” eller ”kjøp det og det dekslet og monter det slik og slik”. Hvis anbefalingen følges og noen likevel kommer til skade, vil fylkesmannen være medansvarlig i det siste tilfellet – ikke i det første.

De betydelige forskjellene mellom avdelingene gjør det vanskelig å si hvilke virkninger av tilsyn det er relevant å forvente. Det ser ut til at tilsyn i en del tilfeller vil kunne ha betydelige forebyggende virkninger i form av læring. Men i og med at tilsyn også ofte holdes klart atskilt fra veiledning, vil andre tilsyn i størst grad kunne ha virkninger i forhold til kontroll og disiplinering.

5.3 Virkninger av tilsyn

Observasjonene så langt indikerer at virkningene av tilsynet i følge de intervjuede først og fremst vil ha å gjøre med de faglige aspekter ved tjenestenes innhold og utførelse, dernest med legalitetskontroll, men i liten grad omfanget av kommunal tjenesteproduksjon innenfor den enkelte sektor. Videre er det grunn til å tro at tilsynet har kontrollerende og disiplinierende virkninger. Det er mer tvetydig hvorvidt det også vil være forebyggende og utviklende virkninger i form av læring, siden avdelingene i varierende grad mener at veiledning bør skilles fra tilsyn. Spørsmålet er så i hvilken grad disse mulige virkningene er reelle.

I en tidligere undersøkelse utført av Statskonsult (Rapport 1999:21) ble det konkludert med at tilsyn oppleves som et nyttig korrektiv for kommunene. Respondentene i denne undersøkelsen ble også spurt om dette. I mange av intervjuene i kommunene ble det fremholdt at tilsynet kan ha både forebyggende og kontrollerende virkninger.

Tilsyn kan i tillegg virke forebyggende, ved at vi setter i verk tiltak for å bedre tjenester og fokuserer på saksbehandlingen. (Rådmann i liten kommune)

Hadde nok slakket av i forhold til skriftlighet og skriftlige planer – men hadde ikke slakket av i pasientrettede tjenester. Ligger i profesjonens interesse, det er der fokuset deres ligger, - i at brukerne skal ha det bra. De har ikke så stor opplæring i slik dokumentasjon. Det er jo en kvalitetssikring. (kommunalsjef i liten kommune)

Dette har jeg i ryggmargen, at fylkesmannen har en disiplinerende effekt, og at det fører til en skjerping på saksbehandlernivå. (kommunalsjef i stor kommune)

Vi får varsel, da blir det travelt på sykehjemmet, det er jo bra. Mye rydding i skuffer. (Kommunale sjefer i liten kommune)

Et forhold som ble trukket frem spesielt, var at tilsynet har gjort kommunen bevisst på kravene til dokumentasjon og skriftlighet i alle ledd av saksbehandlingen. Her er det antagelig en viss forskjell mellom små og store kommuner. I mindre kommuner er sakene færre, og de administrative apparatene mindre. Dette kan i noen tilfeller føre til at saksbehandling og beslutningsrutiner får en uformell karakter, og at behovet for skriftlig dokumentasjon oppleves som mindre enn i større kommuner. Intervjuene avdekket at tilsyn har bidratt til å bevisstgjøre slike kommuner om reglene for saksbehandling og kravene til dokumentasjon.

I alle casekommunene var man av den oppfatning at tilsyn hadde en større eller mindre grad av læringseffekt. Flere av de små kommunene trakk frem at læringseffekten av tilsyn antagelig var større for dem enn den var for store kommuner. Dette ble begrunnet med at fylkesmannsembetet representerer stor og bred faglig kompetanse, mens små kommuner på ofte mangler viktig kompetanse, ikke minst innen jus, men også på andre felt. Som en rådmann i en liten kommune uttalte:

Noe blir ikke gjort i kommunen. Ved tilsyn får man mer fokus på en sektor og lovverket i denne sektoren, og det trenger vi. Vi må være ydmyke, og vi trenger lære mer om lovverket – og det får vi fokus på med tilsyn. Jeg har derfor et positivt syn på tilsyn. (Rådmann)

I mange tilfeller har de intervjuede påpekt at tilsynet har hatt en viss læringseffekt også isolert fra den veiledning som måtte ha blitt gitt. Dette går ikke minst på formelle saksbehandlingsregler. Men det er tydelig at det også forekommer veiledning i forbindelse med tilsyn.

Undersøkelsene har vist at det i en del fylker foregår en utstrakt dialog mellom kommunene og fylkesmannen på flere nivåer. Inntrykket er at læring først og fremst forekommer på disse dialogarenaene, mer enn i konkrete tilsynssituasjoner. Denne tematikken vil derfor bli nærmere forfulgt i rapporten fra prosjektet *Dialogen mellom regional stat og kommunene*.

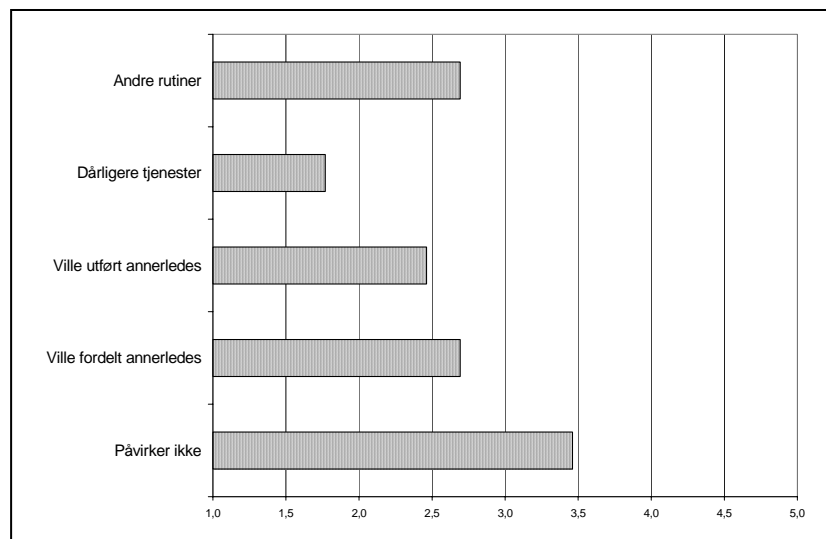
I spørreskjemaene som ble lagt igjen i forbindelse med intervjuer i kommunene, ble de intervjuede bedt om å ta stilling til flere spørsmål om virkningene av tilsyn. I disse spørsmålene ble ønskede og uønskede virkninger av tilsyn satt opp mot hverandre.

De intervjuede ble bedt om å oppgi sine oppfatninger om fem påstander om virkningene av tilsyn. Disse påstandene var formulert som følger:

- Kommuneadministrasjonens rutiner og arbeidsmåter ville vært annerledes uten fylkesmannens tilsyn.
- Uten fylkesmannens tilsyn ville publikum fått dårligere kommunale tjenester.
- Tjenesteproduksjonen i kommunen ville ha blitt utført på en annen måte ute på tjenestestedene, dersom fylkesmannen ikke hadde ført tilsyn.
- Uten fylkesmannens tilsyn og pålegg ville kommunen antagelig ha fordelt budsjettet annerledes.
- Fylkesmannens tilsyn påvirker ikke kommunestyrets politiske prioriteringer.

Svarfordelingene fra fire rådmenn og 11 kommunale ledere fremkommer i figur 5.5 nedenfor.

Figur 5.5 *Hvordan virker tilsynet i kommunen? Grad av enighet i fem påstander (5 = helt enig). N = 13 (4 Rådmenn og 11 kommunale ledere).*



Andre rutiner: Kommuneadministrasjonens rutiner og arbeidsmåter ville vært annerledes uten fylkesmannens tilsyn. Dårligere tjenester: Uten fylkesmannens tilsyn ville publikum fått dårligere kommunale tjenester. Ville utført annerledes: Tjenesteproduksjonen i kommunen ville ha blitt utført på en annen måte ute på tjenestestedene, dersom fylkesmannen ikke hadde ført tilsyn. Ville fordelt annerledes: Uten fylkesmannens tilsyn og pålegg ville kommunen antagelig ha fordelt budsjettet annerledes. Påvirker ikke: Fylkesmannens tilsyn påvirker ikke kommunestyrets politiske prioriteringer.

De to siste påstandene retter seg mot tilsynets virkninger på kommunens politiske prioriteringer. Det fremgår av figuren at de intervjuede jevnt over er svakt *uenige* i at kommunen ville ha fordelt budsjettet annerledes hvis det ikke hadde vært utøvet tilsyn. Samtidig er de svakt *enige* i at tilsynet ikke påvirker kommunens politiske prioriteringer. Disse svarene er dermed konsistente. De indikerer at rådmenn og kommunale ledere i case-kommunene ikke ser på tilsynet som sterkt vridende i forhold til kommunepolitikken.

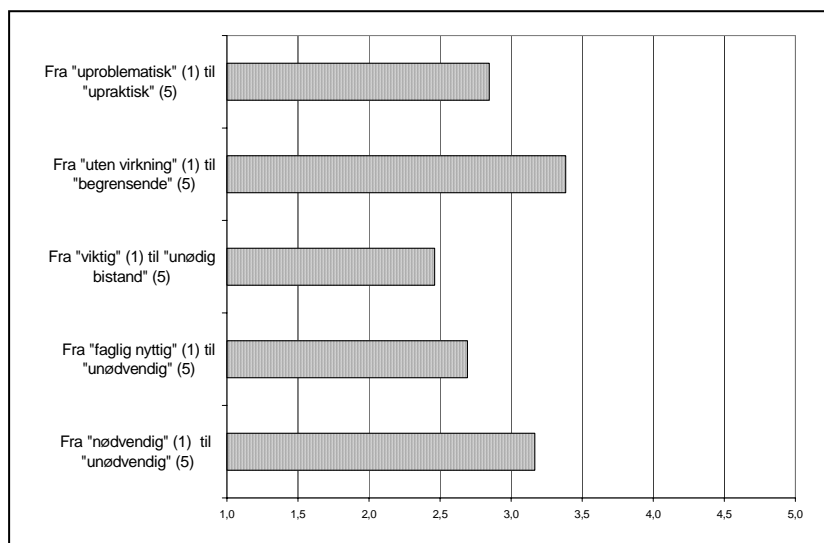
En mulig forklaring på dette kan være at fylkesmannens tilsyn sjelden utløser store utgifter for case-kommunene. Dette er helt klart i tråd med vårt inntrykk etter å ha intervjuet rådmenn, kommunale ledere og tre nivåer av fylkesmannsembetene. Selv om noen avvik kan utløse kostnader, fremholdes det sjelden at tilsyn er svært kostnadsdrivende. Derimot er det fremhevet flere ganger at pålegg fra Arbeidstilsynet

kan være svært kostnadsdrivende, og at dette kan innskrenke kommunens politiske handlefrihet.

Når det gjelder virkninger på tjenestetilbudet, mener de spurte jevnt over at tilsynet ikke fører til bedre tjenester for brukerne – i alle fall mener de at tjenestene ikke ville blitt dårligere hvis tilsyn ikke hadde blitt utført. Samtidig er det mindre uenighet om at tjenestestedene ville utført sin virksomhet på en annerledes måte, hvis det ikke var tilsyn. Men også her er de spurte mer uenige enn enige.

Det er usikkert hvor presise disse svarene er som indikatorer på de faktiske virkningene av tilsynet i case-kommunene. Men generelt er disse observasjonene i tråd med inntrykket som satt igjen fra intervjuene, både de individuelle og gruppeintervjuene: Casekommunene legger tilsynelatende ikke altfor stor vekt på tilsynet. Men dette inntrykket kan suppleres av flere spørsmål fra undersøkelsene. Rådmennene og kommunale ledere ble bedt om å ta stilling til ulike påstander om betydningen av fylkesmannens tilsyn. I figur 5.6 nedenfor fremkommer det en klar tendens til at respondentene anser fylkesmannens tilsyn som noe som begrenser kommunens handlingsrom. I tillegg kan vi observere en tendens til at kommunene ser på tilsynet som unødvendig, selv om denne ikke er fullt så klar.

Figur 5.6 *Virksomheter av fylkesmannens tilsyn med kommunen. Plassering på skala hvor 1 og 5 er ytterpunkter. N = 13 (4 Rådmenn og 11 kommunale ledere).*



Fra "uproblematisk" (1) til "upraktisk" (5): Helt uproblematisk når det gjelder den praktiske gjennomføringen eller noe som skaper mye merarbeid og praktiske problemer

Fra "uten virkning" (1) til "begrensende" (5): Uten virkninger på kommunens handlingsrom eller noe som begrenser kommunens handlingsrom.

Fra "viktig" (1) til "unødig bistand" (5): En viktig bistand i kommunens egen kvalitetskontroll eller et unødvendig tillegg til kommunens egen kvalitetskontroll.

Fra "faglig nyttig" (1) til "unødvendig" (5): Faglig nyttig og veiledende eller faglig unødvendig og overprøvende.

Fra "nødvendig" (1) til "unødvendig" (5): Nødvendig eller unødvendig.

På disse spørsmålene ble altså de intervjuede i kommunene bedt om å indikere sin egen plassering på fem skalaer, hvor ytterpunktene representerer ønskede vs. uønskede virkninger, eventuelt uønskede virkninger eller ingen virkninger.

- For det første fremgår det av figuren overfor at de intervjuede ikke opplever de praktiske sidene ved gjennomføring av tilsyn som svært upraktisk – når søylen nesten når verdien 3, indikerer dette at de i jevnt over opplever tilsynet som noe midt imellom upraktisk og uproblematisk. Dette kan tolkes som følger: Noe heft vil tilsyn alltid medføre, men oppfatningen er ikke at dette har noe kritisk omfang.
- For det andre: De intervjuede i kommunene heller alt i alt mot at tilsynet til en viss grad begrenser kommunens handlingsrom, men uten at virkningene tillegges altfor stor betydning.

- For det tredje ser det ut til at de spurte er mer enige i at tilsynet er ”en viktig bistand i kommunens egen kvalitetskontroll” enn at det er ”et unødvendig tillegg til kommunens egen kvalitetskontroll”. Dette er et synspunkt som også fremkom flere ganger i intervjuene.
- For det fjerde er det også en tendens til at rådmenn og kommunale ledere i undersøkelsen er noe mer enige i at tilsyn er ”faglig nyttig og veiledende” enn at det er ”faglig unødvendig og overprøvende”. Men svarfordelingen ligger ikke langt fra midten. Dette kan vel tolkes som at det verken er overstrømmende entusiasme for den faglige nytten eller høy grad av frustrasjon over at tilsynet er unødig og overprøvende.
- For det femte: De intervjuede i kommunene er jevnt over omtrent like enige i at tilsynet er unødvendig som at det er nødvendig. Igjen er tolkningen at tilsynet verken møtes med entusiasme eller forbitrelse.

Siden antallet intervjuede er lavt, er det ikke mulig å si om disse svarene er representative for kommunesektoren som helhet. Men inntrykket disse svarene gir, er i høy grad i tråd med det som fremkom i intervjuene og i gruppesamtalene. For det første er det vårt inntrykk at hyppigheten av tilsynsbesøk ikke er veldig høy i den enkelte kommune, selv om dette nok varierer en god del. Dette er i samsvar med vurderingen om at tilsynet ikke skaper mye merarbeid og praktiske problemer. Når det gjelder virkningene av tilsyn, ble det fremholdt i mange av intervjuene og samtalene at tilsynet kan ha en viss disiplinerende effekt, at de noen ganger blir gjort oppmerksom på ting de ikke visste om selv, eller at tilsynet kunne være et greit supplement til kommunens egen kvalitetskontroll – ut i fra logikken om at det alltid er av det gode å få en gjennomgang. Men disse utsagnene ble vanligvis formulert på en måte som indikerte at de ikke betraktet tilsyn som en avgjørende faktor i den kommunale hverdagen.

I enkelte kommuner har det fremkommet synspunkter på at fylkesmannens tilsyn begrenser det kommunale selvstyret. Særlig opplevde respondentene i en kommune det som problematisk at tilsynet trakk fokuset bort fra det de syntes var viktigst: innbyggerne og brukerne.

Det er jo brukerne og markedet som skal ha makten – vi som kommune skal ikke se oppover (til fylkesmannen), men nedover til dem! Vi burde ha et minimumsnivå på for eksempel skolene, så kunne Veritas kommet og

sjekket og klassifisert – og så kunne fylkesmannen og staten holdt seg unna. Fylkesmannen er interessert i et detaljeringsnivå som ingen kommune kan drømme om engang! På den måten blir fylkesmannen en slags reserverådmann og reservekommunalsjef. Det er en sektorisert og detaljorientert fylkesmann. Sakene har feil fokus for meg – vi er jo ikke et forvaltningskontor - vi skal utvikle byen! (Rådmann stor kommune)

Argumentet er altså at kommunen søker å orientere seg mot brukerne, mens fylkesmannen ville ha dem til å orientere seg mot staten og styringssystemet i stedet. En av de intervjuede mente, litt i samme leia, at tilsynet er for formalistisk og for lite opptatt av kommunens faktiske yteevne:

Det er en tendens til at tilsyn blir veldig opptatt av ordlyden i akkurat den spesielle lovhjemmelen tilsynet baserer seg på. Det er et gap mellom fylkesmannens tilsyn (og lover og regler) og den virkelige verden med nedskjæringer. Det er grenser for hva slags kapasitet en liten kommune har til å legge til rette for / lage planer, beredskapsrapporter osv. (Kommunal leder i liten kommune)

Når det gjelder de faglige vurderingene som ligger i tilsynet, påpekte en rådmann interessant nok at han satte pris på tilsynet fordi han kunne bruke disse for å balansere og vurdere innspill fra fagfolkene i hans egen kommuneadministrasjon:

Tilsyn oppleves som bistand i kommunens egen kvalitetskontroll. Men fagfolk kan nok oppleve det som unødvendig overprøving. For meg er det nyttige innspill, for på den måten får jeg alternative innspill til det mine fagfolk kommer med. (Rådmann i stor kommune)

Dette sitatet understreker at tilsynet nok kan vurderes temmelig forskjellig i ulike deler av kommunen.

5.4 Resultatenheter og flat struktur

I de senere år har organisasjonsløsninger som benevnes med begreper som ”resultatenheter”, ”enhetsmodell” og/eller ”flat struktur” grepet om seg i norske kommuner. Slike organisasjonsmodeller innebærer generelt at det tjenesteutførende ledd organiseres som enheter med betydelig (resultat)ansvar for egen virksomhet, samtidig som

sektorinndelingen av kommuneadministrasjonen helt eller delvis utviskes. Det opprettes gjerne en rådmannsgruppe, bestående av rådmann og assisterende rådmenn (titlene kan variere). Enhetslederne er direkte underlagt rådmannsgruppen. Selv om rådmannsgruppen ofte fordeler ansvaret for enhetene mellom seg, er det ikke alltid slik at alle enhetene innenfor et område (for eksempel skole) sorterer under samme medlem av rådmannsgruppen. Tvert imot har noen kommuner gjort et poeng av å fordele ulikartede enheter under samme medlem av rådmannsgruppen.

Det viste seg at flere av case-kommunene var organisert etter dette prinsippet. I disse tilfellene vil ikke kommunen ha "skolesjef", "pleie- og omsorgsjef" eller tilsvarende stillinger. Dette har konsekvenser for utøvelsen av tilsyn, noe mange av de intervjuede la vekt på.

For ledere og ansatte hos fylkesmannen kan situasjonen oppleves som noe frustrerende. Det å ikke ha en person i hver kommune som har klart definert sektoransvar gjør feltet mer uoversiktlig. Man er usikker på hvem man skal kontakte, og kan for eksempel ikke arrangere samlinger for skolesjefer.

Kommunene har omorganisert seg, og vi må sikre at brev kommer frem til rette personer og så videre.

Bortviskingen av fagenheter virker negativt inn på dialogen. Vi vet ikke hvem vi skal kontakte og hvordan vi skal nå frem til enhetene. Dette endrer premissene for vår dialog. (Avdelingsleder for justis- og sosialavdeling hos en fylkesmann)

Vi har ikke helt oversikt over ansvaret for de ulike områdene i kommunene. Noen ganger er det rådmannen selv. Ansvaret er veldig fragmentert, det er vanskelig for oss å vite. (Avdelingsleder for miljøvern avdelingen hos en fylkesmann).

Noen av de intervjuede indikerte også at de hadde fått stor pågang fra enhetsledere som må lære seg mange nye regler og prosedyrer.

Fra kommunenes side er det uttrykt betydelig oppgitthet over hvordan noen fylkesmenn forholder seg til deres nye organisasjonsstruktur. Noen kommuner oppga at fylkesmannen ikke hadde tatt seg bryet med å sette seg inn i deres organisasjonsstruktur, og ufortrødent sendte brev til stillingsbetegnelser som ikke eksisterer. Flere av de intervjuede i disse kommunene tolket dette som følger: De har omorganisert kommuneadministrasjonen ut ifra et hensyn til brukerne,

men fylkesmannen tvinger dem til å rette oppmerksomheten ”oppover” mot styringshierarkiet i stedet:

Tror ikke de kjenner verktøykassa til kommunene, og den harde hverdagen hvor vi må løse oppgaver på nye måter – fagfolk! De har ikke det helhetsperspektivet. Fylkesmannen skjønner ikke det nye styringsprosjektet! Heller ikke er de interessert i det politiske systemet som vi er veldig avhengig av. Dette er problematisk for oss. (Kommunal leder i stor kommune)

I kommuneverden er brukerne viktig, vi blir stadig mer brukerorientert. Fylkesmannen er fagstyrt og departementstyrt. Kommunene ligger og skvulper mellom fag og marked (brukere). Fylkesmannen skjønner ikke at kommunene er omorganisert og at de har fått et brukerperspektiv, i tillegg til at de har fått nye ledertyper. Vi har nå en helt annen styringsforståelse, og det går ikke helt opp for dem. (Kommunal leder i stor kommune)

Det fremstår klart at disse nye organisasjonsmodellene stiller nye krav til både kommuner og fylkesmannsembeter, både når det gjelder tilsyn og dialog. Inntrykket fra undersøkelsene er at noen instanser hos fylkesmannsembetene bør ta klarere tak i disse utfordringene, slik at tilsyns- og veiledningsoppgavene kan utøves i samsvar med denne nye virkeligheten i mange kommuner.

5.5 Tilsyn som pressmiddel

Som beskrevet i et tidligere kapittel, kan det skilles mellom det som gjerne kalles hendelsesbasert tilsyn og andre former for tilsyn. Det som kjennetegner hendelsesbasert tilsyn er først og fremst at det utløses på bakgrunn av formodninger om at det forekommer avvik fra lover eller forskrifter, for eksempel i en sektor av en kommune eller på et spesielt tjenestested. Dette er annerledes enn i tilsyn som foregår rutinemessig, slik det er tilfelle med systemrevisjon.

Det finnes ikke systematiske data om hvilke forhold som utløser hendelsesbasert tilsyn. I intervjuene er det imidlertid tatt opp et spørsmål som har med dette å gjøre, knyttet til ”strategisk” bruk av fylkesmannens tilsynsmyndighet. Generelt kan det tenkes at grupper som ønsker at kommunen skal øke sin ressursinnsats overfor en sektor eller et tjenestested, eller endre praksis innenfor et område, vil forsøke å spille på tilsynsinstituttet for å få realisert disse ønskene. Man kan da

tenke seg at en bruker, foreldre eller pårørende til en bruker, eventuelt en ansatt, vil kontakte fylkesmannen, i den hensikt å få utløst et tilsyn. Hvis tilsynet påpeker avvik fra lover og forskrifter, kan dette føre til at kommunen må endre sine prioriteringer eller sine rutiner på området det gjelder.

Undersøkelsene gir ikke grunnlag for å vurdere hvor ofte denne typen hendelser forekommer, men det fremkom av intervjuene at det ikke var en ukjent problemstilling. I enkelte intervjuer er det blitt hevdet det at brukere kan gå i allianse med fylkesmannen for å bruke tilsynsmyndigheten som virkemiddel i interessekampen:

I tilfellet med sykehjemmene var det en sterk allianse mellom fylkeslegen og brukerne. Det var også tilfelle når det gjaldt nedleggelsen av [navn fjernet] skole, mellom brukere og utdanningsdirektøren. Når det gjelder psykiatrien, ser vi en allianse i dag – mellom fylkeslegen og de ansatte i psykiatrien. Men da sykepleierforbundet fant ut at de ikke ble rammet, trakk de seg gradvis mer tilbake. Dette opplever vi i det "Absurdistan" vi lever i daglig. Det er et spill hele tiden, og jeg regner med at det foregår mye alliansedannelser hele tiden. Regner med at det er sterkere allianser mellom de som jobber på samme fagområder (hos fylkesmannen og i kommunen) – enn på tvers av fagområdene. (Rådmann i stor kommune)

[Har det hendt at brukerne tar i bruk fylkesmannens uttalelser for å fremme sine saker?]

Ja, det synes jeg å ha opplevd både titt og ofte. Særlig i den fasen hvor rådmannens forslag for budsjett legges frem. Da jobbes det i alle pressgrupper og fora. Da er det lett å ty til fylkesmannens uttalelser, det slår godt an. Dette stiller enorme krav til hvordan fylkesmannen uttaler seg. Vi har konkrete eksempler fra sykehjem – hvor sykepleierstillinger ble omdefinert til andre type stillinger. Da var det noen som brukte fylkeslegen for å få ryggdekning. Vet ikke om det var fagforeningen, brukerråd eller enkeltpersoner som tok det opp. Da gikk fylkeslegen inn og hadde inspeksjon eller tilsyn. (Rådmann i stor kommune)

I noen tilfeller ser det imidlertid også ut til at kommunene kan spille på fylkesmannen overfor brukerne:

Miljø – saksbehandlere bruker fylkesmannen når de trenger det i forhold til private grunneiere som de synes er vanskelige. (Kommunal leder i stor kommune).

Det var ganske få av de intervjuede i kommunene som mente at brukere av kommunale tjenester hadde gått frem på denne måten. Det var langt flere som mente å ha opplevd at grupper av ansatte eller andre i kommunen hadde "brukt" eller gått i allianse med fylkesmannen som et ledd i interessekonflikt eller uenigheter om praksis innenfor et område. I noen fylkesmannsembeter ble det vist til at fylkesmannens tilsynsmyndighet kan gripe inn i forholdet mellom kommunenes fagfolk og kommuneledelsen:

Fagpersoner er veldig glad for at vi kommer, ser nytten av vår faglige kompetanse. De får støtte på ting de har kjempet for. Vil anta at de bruker dette som en brekkstang. Nå går rapportene direkte til rådmannen – før gikk de til de enkelte tjenestestedene. (Utførende ledd i sosialavdelingen)

Vi har inntrykk av at våre uttalelser brukes rått mot rådmannen og politikerne. (Utførende ledd i utdanningsavdelingen)

Når det gjelder systemrevisjon opplever vi at kommunene selv ønsker at vi skal tittle dem i kortene. Men vi møter av og til skepsis fra rådmannsnivå, fordi fagsektorene bruker systemrevisjonen til å presse rådmannen/kommunen. (fylkesmann)

I kontroversielle byggesaker blir våre saksbehandlere beskyldt av politikerne for å stå i ledetog med saksbehandlerne hos fylkesmannen. Politikere trekker da frem en påstått allianse mellom fylkesmannen og kommuneadministrasjonen. (Kommunalsjefer i stor kommune)

I enkeltsaker (byggesaker) så brukes dette ja, særlig i saker som blir mediasaker. Hvis fylkesmannens ansatte går ut og gir uttalelser hvor de er på tynn is, brukes dette for alt det er verdt. Klagevedtak ligger og venter (antagelig er det klageren som venter) på å komme til fylkesmannen, for da blir de behandlet annerledes. Ansatte på nattevaktsturnus henvendte seg i et tilfelle i brev form direkte til fylkesmannen og til arbeidstilsynet – og ønsket å oppnå en bedre turnus. Fylkesmannen

behandlet dette på en forbilledlig måte i forhold til arbeidstilsynet. Ellers hender det jo at grupper som faller inn under sosialtjenesteloven "rasler med" fylkesmannen. (Kommunalsjefer i stor kommune)

Det er vanskelig å vurdere hvor stort kommuneledelsene opplever at dette problemet er, eller i hvor stor grad taktikken fører frem. Det skal i denne sammenheng primært påpekes at utøvelsen av tilsynsmyndighet *kan* ha slike virkninger.

5.6 Oppsummering

Undersøkelsene har vist at utøvelse av tilsyn har flere sider ved seg enn den rene kontrollfunksjonen. I innledningen ble det argumentert for at den kontrollerende funksjonen også har forebyggende funksjoner. Disse kan knyttes til den disiplinerende effekt som kan ligge i det å vite at man kan bli kontrollert, samt til læringseffekter som tilsynet utløser i kommunene.

Det generelle resonnementet rundt tilsynets funksjoner som ble gitt i innledningen, ble i avsnitt 5.2 videreutviklet ved at oppfatningene til fylkesmenn, ledere og ansatte i fylkesmannsembetene, samt rådmenn og kommunale ledere ble presentert. Det viste seg ikke minst at forholdet mellom tilsyn og veiledning er et spørsmål det er ganske stor uenighet om. I noen avdelinger skilles det meget klart mellom disse funksjonene. Man passer nøye på å ikke gi veiledning under tilsynet, og gjør kommunene eksplisitt klar over hvorvidt det er tilsyn eller veiledning man til enhver tid utfører. I andre avdelinger heter det at disse funksjonene går hånd i hånd, og vanskelig lar seg skille. I intervjuene fremkom det at det ikke minst er et ganske klart skille mellom avdelingene som har ansvar for helse og tilsvarende for utdanning. Den førstnevnte vektlegger skillet mellom tilsyn og veiledning, den andre i mye mindre grad.

I avsnitt 5.3 ble det undersøkt i hvilken grad utøvelsen av tilsyn faktisk har disse virkningene ute i kommunene. Dette var et tema som både ble drøftet i intervjuene og som var inkludert i skjemaene som ble lagt igjen til de intervjuede for utfylling i etterkant. Det generelle inntrykket er at de *ønskede* virkningene av tilsyn ser ut til å oppnås, men i et forholdsvis begrenset omfang, samtidig som kommunene jevnt over heller ikke er altfor oppgitt over eventuelle *uønskede* virkninger.

Den kontrollerende virkningen av tilsyn er reell, men inntrykket er at omfanget av tilsynsbesøk varierer ganske mye, og er forholdsvis lavt i mange kommuner. Fylkesmannen har ikke kapasitet til, eller ønske om, å detaljkontrollere alle sider ved kommunenes virksomhet. Dette gjør de forebyggende virkningene viktigere. I mange kommuner påpekes det også at tilsynet nok kan ha en del slike virkninger. Disse er da knyttet til så vel disiplinering som læring – også der veiledning og tilsyn skilles strengt fra hverandre. Ikke minst har mange understreket at tilsynet gjør dem mer bevisste på korrekte prosedyrer, for eksempel å utføre saksbehandling slik at den nødvendige dokumentasjon foreligger i etterkant. I en del tilfeller avdekkes svikt de ikke selv var klar over. Noen ganger bidrar tilsynet til at man får en bedre forståelse av korrekt prosedyre, og generelt kan det hende at tjenestestedene og administrasjonen får en påskyndelse til å være mer påpasselige enn de ellers ville ha vært.

Hovedinntrykket er likevel at tilsynet ikke er et dominerende tema ute i kommunene. De ønskede virkningene som finnes, oppgis gjerne å være ganske moderate. Det ser ut til at mange kommuner har systemer for kvalitetskontroll som (etter kommunenes egne oppfatninger) ikke har veldig stort behov for å bli supplert av kontrollen som skjer i form av tilsyn.

Samtidig indikerer verken intervjuene eller skjemaene at uønskede virkninger av tilsyn er noe de fleste kommunene plages med i spesielt stort omfang. Det er ingen utbredt og omfattende utilfredshet med den praktiske gjennomføringen av tilsyn blant casekommunene samlet sett, og det ser ut til at kommunene ikke opplever tilsynet som en sterkt innskrenkende faktor i forhold til den kommunale handlefriheten.

6 Konklusjoner

6.1 Innledning

Undersøkelsene som er presentert i denne rapporten har generelt hatt en beskrivende og illustrerende innretning. I valget av kommuner og fylkesmannsembeter har det blitt lagt vekt på å oppnå variasjon med hensyn til folketall, befolkningstetthet og geografisk plassering. Slik sett kan det være grunn til å tro at erfaringene som er gitt til kjenne ikke er så ulike de som ville ha fremkommet i andre kommuner, hvis disse hadde vært inkludert i undersøkelsen. Men med unntak av undersøkelsen til alle landets fylkesmenn, er resultatene likevel ikke generaliserbare i statistisk forstand. Dermed har hensikten vært å gi en illustrasjon på hvordan tilsynet oppleves av dem som utfører tilsyn eller som blir mest direkte berørt av det. I stedet for å gjøre statistiske tester av antagelser om hvordan tilsynet utøves, ut ifra et tilfeldig basert utvalg av fylkesmannsembeter og kommuner, har målet vært å forsøke å vise noe av *variasjonsbredden* når det gjelder utøvelsen og virkningene av tilsyn.

Undersøkelsen kan for eksempel ikke besvare spørsmål av den følgende typen: Hvor stor andel av fylkesmannens tilsynsutøvelse er klart avgrenset mot veiledning, slik at disse to funksjonene holdes klart separat? Men undersøkelsen kan si noe om *begrunnelsene* for å enten holde dem atskilt eller la dem gå hånd i hånd, og om hvordan dette skillet viser seg i praksis. Når de intervjuede i avdelingene som har ansvar for helsetilsyn ofte sier at de to skal holdes klart atskilt, mens de som har ansvar for utdanning ofte sier at de går hånd i hånd, kan vi ikke hevde med en spesifisert feilmargin at dette vil være tilfelle i alle fylkesmannsembeter. Men det kan utvikles resonnementer som *begrunner* de observerte forskjellene mellom disse to avdelingene. Hvis begrunnelsene fremstår som generelt gyldige, kan det være grunn til å tro at observasjonene er utbredt også i andre fylker.

Hensikten med dette kapittelet er å fremheve noen slike resonnementer, som delvis fremkommer i de foregående kapitler. Ved å fremheve noen av dimensjonene tilsynet varierer etter, kan det antydes et antall *tilsynsregimer* som en oppsummering av disse forskjellene.

6.2 Kontroll og forebygging

Hensikten med å utøve tilsyn kan knyttes til tosidigheten mellom kontroll og forebygging. Tilsynet skal identifisere eventuelle avvik mellom kommunenes praksis og de bestemmelser som ligger i lover og forskrifter, og tilse at disse avvikene korrigeres. Men tilsynet kan også på ulike måter ha forebyggende virkninger, som gjør det mindre sannsynlig at avvik oppstår i fremtiden eller i andre sektorer av samme kommune.

Undersøkelsen indikerer at tosidigheten mellom kontroll og forebygging blant annet har betydning for valg av tilsynsmetodikk, og for hvordan tilsynet virker i kommunene. Dette kan illustreres som i figuren nedenfor.

Figur 6.1 *Kontroll og forebygging: Sammenhengen mellom tilsynsmetodikk, hensikter og virkninger av tilsyn*

<i>Metode</i>	<i>Hensikt</i>	<i>Direkte virkning</i>
Hendelsesbasert-/inspeksjonstilsyn	Identifisere og korrigere enkeltstående avvik	Kontroll
Systemrevisjon	Identifisere og korrigere svakheter i systemet	Kontroll og forebygging/utvikling
Overordnet faglig tilsyn	Utvikle kommunale tjenesters faglige innhold	Forebygging/utvikling

Den direkte virkningen av hendelsesbasert-/inspeksjonstilsyn, den første av disse tre metodikkene, vil først og fremst ha å gjøre med de avvik som eventuelt identifiseres. Dermed er denne metodikken tett

knyttet til kontrollfunksjonen. Det kan likevel inntreffe forebyggende virkninger også av slikt tilsyn, men disse vil være indirekte i forhold til selve tilsynsutøvelsen. Undersøkelsene indikerer at kommunene i en viss grad mener at tilsynet har *disiplinerende* virkninger, ved at man for eksempel er litt mer påpasselig med å følge korrekte rutiner fordi det kan hende at fylkesmannen bestemmer seg for å føre tilsyn. Dessuten vil tilsyn generelt innebære at avvik identifiseres, og dermed inntreffer det jo en læringseffekt i alle fall knyttet til det konkrete avviket.

Likevel er de forebyggende hensikter langt mer eksplisitte når systemrevisjon velges som metode for tilsynet. Slik de intervjuede fremstiller denne typen av tilsyn, skal systemrevisjon fokusere på kommunens rutiner og prosedyrer for saksbehandling og forskjellige typer tjenesteyting. Dette inkluderer kommunens systemer for internkontroll. Mens hendelsesbasert tilsyn har et visst preg av ”brannslukking”, er hensikten med systemrevisjon i langt større grad knyttet til forebygging og systemutvikling.

Det fremkommer av undersøkelsen at systemrevisjon ofte skilles klart fra veiledning. Denne avgrensningen skjer i mange tilfeller på en svært eksplisitt måte, ved at forespørsler om veiledning avvises eller ved at det til enhver tid gis klar beskjed om hvilken rolle fylkesmannen inntar. Dermed skilles denne metoden fra en tredje tilnærming, som benevnes på ulike måter. I Figur 6.1 brukes benevnelsen ”overordnet faglig tilsyn”. I intervjuene har denne metoden blitt koblet til glidende overganger mellom tilsyn og veiledning, et fokus mer på faglig og innholdsmessig utvikling enn på legalitetskontroll, dialog fremfor rapportering og instruksjoner, og en lite utstrakt bruk av pålegg, bøter og avvik. Dermed er hensikten mer å bidra til at kommunen kan utvikle sitt tjenestetilbud på best mulig måte enn til å identifisere og korrigere avvik.

De som oppga at det var viktig å skille klart mellom tilsyn og veiledning, og at dette også skjedde i praksis, begrunnet dette på flere måter. Ikke minst ble det påpekt at veiledning i forbindelse med tilsyn, som ville innebære å anbefale løsninger på identifiserte avvik, ville gjøre fylkesmannen medansvarlig. Dette ville være en uholdbar situasjon for fylkesmannen som kontrollinstans.

Alt i alt har alle de tre tilsynsmetodikkene innslag av forebyggende hensikter, men de fremstår som ganske ulikartede.

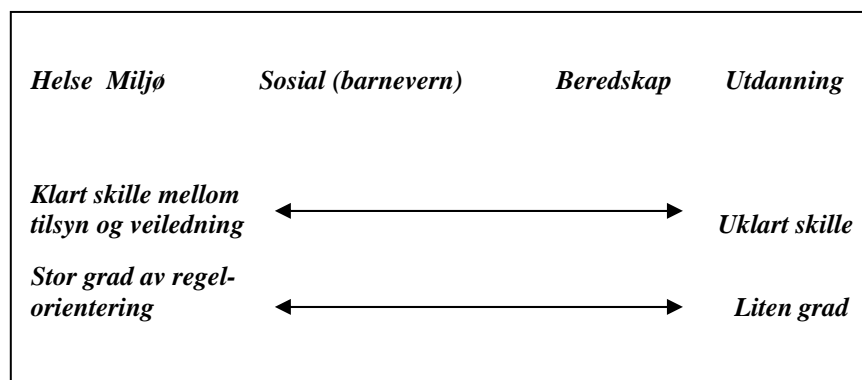
6.3 Avdelingsvise forskjeller

Intervjuene med avdelingsledere hos fylkesmannen samt med ansatte som arbeider med utførelse av tilsyn ble gjennomført som gruppeintervjuer. Dette førte ikke minst til at avdelingsvise forskjeller ble ganske aksentuerte. De intervjuede bemerket ofte på eget initiativ at praksis i deres avdeling var annerledes enn slik den var beskrevet av ”siste taler”, og begrunnet i noen tilfeller hvorfor slike ulikheter oppstår.

Sett i forhold til avsnittet ovenfor, var det ikke minst påtagelig at de intervjuede fra henholdsvis helse og utdanning (avdelingsbenevnelsene varierer) hadde svært forskjellige oppfatninger om skillet mellom tilsyn og veiledning. Parallelt med denne variasjonen var det en forskjell i generell regelorientering. De intervjuede i helse viste ofte til deres plikt til å påpeke brudd på reglene, og sikre at individer ikke utsettes for rettighetsbrudd. Dette betyr ikke at ledere og ansatte innenfor utdanning var fremmede fra regelansvendelse, men de la ofte til grunn at kommunene sjelden bryter disse reglene, samt at de mente det var viktigere for dem å fokusere på innhold og utvikling enn på anvendelse av regler.

En tentativ fremstilling av de avdelingsvise forskjellene på disse to punktene presenteres i Figur 6.2.

Figur 6.2 *Illustrasjon av avdelingsvise forskjeller i utøvelsen av tilsyn.*



Det kan være mange grunner til disse forskjellene. Noen av dem kan antagelig knyttes til profesjonskulturer, noen i andre særtrekk ved de sektorene tilsynet retter seg mot, andre ligger i tilsynshjemlene. For eksempel er ikke kommunenes plikter i forbindelse med beredskap

klart lovhjemlet, noe som gjør at noe som gjør at tilsynet ikke kan orienteres mot regler på samme måte som for eksempel innen miljø.

6.4 Kommunenes vurderinger

De intervjuede i kommunene har gitt til kjenne sine vurderinger av tilsynet, og disse er gjengitt i kapittel 5. Det viser seg alt i alt at tilsynet ikke oppleves som veldig omfattende eller inngripende i kommunenes virksomheter eller prioriteringer. Noen kommunale sjefer hadde bare opplevd et par tilsyn i løpet av en årrekke, andre ingen i det hele tatt. Videre var gjennomgangstonen at tilsynet sjelden utløser store utgifter eller bidrar til å binde opp kommunens prioriteringer på annet vis.

Generelt utviste de intervjuede i kommunene, med noen påtagelige unntak, betydelig velvilje overfor fylkesmannen – alternativt en viss likegyldighet.

Anstrøket av likegyldighet kom ikke minst til uttrykk når de intervjuede ble bedt om å vurdere virkningene av tilsyn. Disse observasjonene er alt i alt forholdsvis upresise. Da det ble spurt om disiplinerende virkninger, var det mange som bekreftet at dette nok kunne være riktig, men uten at verken intervjuer eller intervjuede fant gode tilnærminger til nærmere spesifisering. Spesielt i kommuner hvor det ble oppgitt at tilsynsbesøk sjelden har blitt utført, er det liten grunn til å tro at den disiplinerende virkningen kan være særlig stor. Det er imidlertid interessant å legge merke til at de spurte spesielt la vekt på at tilsynet disiplinere til å sørge for god dokumentasjon av vedtak mv. Her kan ikke minst små kommuner med oversiktlig befolkning og få saker innby til en praksis mer basert på kjennskap og hukommelse. Tilsynet kan bidra til at dette endres.

Inntrykket hos leder og ansatte hos fylkesmannen var jevnt over at kommunene først hadde vært ”skeptiske” da systemrevisjon ble innført, men at de etter hvert har lært å sette pris på denne metodikken og se en nytte i den for egen del. Ikke minst skyldes dette at den tiltagende bruken av rettighetslovgivning, samt en tilsynelatende generelt tiltagende tendens til at brukere av kommunale tjenester går til rettslige steg mot kommunen, fører til at behovet for velfungerende internkontroll og dokumentasjon av vedtak blir sterkere. Systemrevisjon oppfattes av mange kommuner som en bistand til dette. Ikke minst gjelder dette i de små kommunene, siden de store har mer ressurser til å utvikle kontrollsystemer selv.

Kommunene er jevnt over lite entusiastiske til hendelsesbasert tilsyn. Det er dette temaet som alt i alt frembrakte flest negative kommentarer, riktignok bare fra et fåtall av kommunene.

Vårt inntrykk er at motviljen mot hendelsesbasert tilsyn vel så mye har å gjøre med måten dette tilsynet i enkelte tilfeller praktiseres på, som mot metoden i seg selv. Men samtidig er det åpenbart en risiko for at denne tilnærmingen til tilsyn får uheldige utslag. Systemrevisjon er i mindre eller ingen grad sårbart for at ansatte eller brukergrupper utløser tilsyn av taktiske grunner. Og siden media ikke alltid er etterrettelige, vil det kunne virke provoserende og unødvendig når tilsyn utøves på bakgrunn av saker som er beskrevet i aviser, lokalradio eller fjernsyn. Ikke minst understrekes det at fylkesmannen bør ta uformell kontakt med den aktuelle kommune i forkant, for å avklare eventuelle misforståelser.

6.5 Kommunestørrelse

I intervjuene har det flere ganger blitt fremhevet at tilsynet utøves på en annen måte overfor store kommuner enn overfor små. Argumentet som særlig har blitt fremhevet, er at de små kommunene har større behov for faglig bistand og oppfølging, fordi de ikke har administrativ kapasitet til å oppnå den samme faglige spesialiseringen som de store. Hos fylkesmannsembetene har det flere ganger blitt sagt om de største kommunene i fylket at ”de klarer seg selv”. Og i mange mindre kommuner har det blitt understreket at de har stort behov for å kunne trekke på fylkesmannens fagkompetanse.

Slik det ble vist til i kapittel 3, viste da også undersøkelsen til alle fylkesmennene at 10 av 14 embeter mente det var forskjell mellom små og store kommuner i utøvelsen av tilsyn. Men det litt merkelige er at denne tendensen egentlig ikke fremsto spesielt klart, når rådmenn og kommunale ledere i små og store kommuner ble spurt om det samme. Det forekom helt klart at store kommuner kunne berette om mange tilsynsbesøk, og små kommuner hvor disse tilfellene var svært få.

En mulig tolkning av dette, er at kommunenes varierende behov for faglig oppfølging i høyere grad kommer til uttrykk i andre former for kontakt og dialog enn akkurat i gjennomføringen av tilsynsbesøk. Siden det ikke finnes data om antallet tilsynsbesøk som utføres i hver kommune, kan ikke denne tolkningen verifiseres. Men observasjoner i de åtte case-kommunene ser ut til å være mest i samsvar med denne tolkningen.

6.6 Samordningen av tilsyn

Undersøkelsene viser at tilsynet i stor grad utøves av de ulike avdelingene hver for seg. Det fremgikk at flere embeter har forsøkt å legge tilsynsbesøk i samme kommune fra flere avdelinger sammen, men erfaringen var at dette skapte mer ulemper enn fordeler. Det kan se ut som at det rett og slett er såpass store forskjeller mellom de ulike avdelingenes fokus at det er lite å tjene på å legge besøkene samtidig.

Samtidig har undersøkelsene vist at embetene på flere måter er kreative når det gjelder samordning av tilsynet, både med hensyn til metodikk, datagrunnlag og praktisk utøvelse. Disse samordningsformene er beskrevet i kapittel 4, og inkluderer opprettelsen av tilsynsgrupper, egen tilsynskoordinator i stab, databaser med relevant informasjon om den enkelte kommune, og tilsynskalendere.

Inntrykket fra undersøkelsene er likevel at den praktiske samordningen av tilsyn varierer til dels meget sterkt mellom fylkesmannsembetene. Noen er svært proaktive, og dette inntrykket er gjennomgående konsistent i alle intervjuene i samme fylke, som altså inkluderer ledere og tjenestemenn på fem nivåer. I andre fylker indikerer undersøkelsene at kommunene opplever fylkesmannen som lite samordnet. I disse fylkene blir det også vist til færre konkrete ordninger for å sikre samordning hos fylkesmannen.

Introduksjonen av systemrevisjon er antagelig den mest fremtredende formen for samordning av tilsynsmetodikk. Det er ikke slik at alle avdelinger i alle embetene bruker denne metodikken, og dessuten er det en tendens til at avdelingene oppfatter denne metodikken litt ulikt. Likevel synes det klart at systemrevisjon innebærer en utbredt metodisk samordning.

Ved siden av den praktiske og metodiske samordningen, har undersøkelsene rettet fokus mot spørsmålet om hvorvidt fylkesmannen samordner tilsynsutøvelsen for å motvirke at summen av de økonomiske konsekvensene av de forskjellige avdelingenes tilsyn ikke blir uoverkommelig for den enkelte kommune. Det er også spurt om det kan være slik at det oppstår utilsiktede vridninger av kommunenes prioriteringer, som følge av at noen avdelinger har en tendens til å gi mer kostnadskrevende merknader enn andre.

Undersøkelsene indikerer ganske entydig at disse problemene ikke har noe stort omfang. Dette kan begrunnes på flere måter. For det første er inntrykket at fylkesmannens utøvelse av tilsyn forholdsvis sjelden

utløser store kostnader for kommunene. Avvikene og merknadene tar ofte for seg forhold som ikke er direkte knyttet til ressursinnsats, slik som prosedyrer for saksbehandling. I mange intervjuer fremkommer det klart at de virkelig tunge utgiftene utløses av Arbeidstilsynet, ikke av fylkesmannsavdelingene. Det registreres stor irritasjon over at Arbeidstilsynet griper inn i kommunenes prioriteringer på vedlikeholdssiden, og krever opprustning av enkeltstående arbeidsplasser uten å ha noe samlet kunnskap om behovene på andre kommunale arbeidsplasser, bygninger og anlegg. Dette kan føre til at ressursene ikke settes inn der det er mest presserende behov for dem, og innebærer generelt en stor inngripen i det kommunale selvstyret.

For det andre er inntrykket fra case-fylkene at fylkesmannsavdelingene er svært tilbakeholdne med å ilegge bøter. Selv om dette skjer fra tid til annen, betraktes bøter som et nederlag i forhold til dialogen mellom fylkesmannen og kommunene.

Endelig er det gjennomgående at alle pålegg og bøter skal innom fylkesmannen selv før de effektueres. Dette oppgis av 10 av 13 fylkesmannsembeter som har svart på dette spørsmålet. *Inntrykket er dermed ganske klart at svært få, om noen, fylkesmannsembeter har en praksis hvor avdelingene påfører kommunene store kostnader uten at dette klareres med fylkesmannen.*

Samtidig er det vanskelig å svare entydig på hvordan fylkesmannen egentlig går frem for å ta kommuneøkonomien i betraktning. På dette punkt var intervjuene sprikende, og svarene omtrentlige – selv når de intervjuede ble presset til å presisere. Gjennomgående var svaret at man ikke skal "saldere bort folks rettigheter". Samtidig er det klart at mange i fylkesmannsembetene opplever det som vanskelig å på den ene side ha et ansvar for å se til om kommunene går i balanse, og samtidig gi pålegg og avvik som belaster økonomien ytterligere.

6.7 Tilsynsregimer og forskjeller mellom embeter

Prosjektet har hatt en ambisjon om å sammenfatte observasjonene om fylkesmannens tilsyn i form av et antall alternative *tilsynsregimer*. Tanken var at slike tilsynsregimer kunne defineres som identifiserbare, noenlunde konsistente kombinasjoner av forhold som tilsynsmetodikk, profesjonsbakgrunnen til de som utøver tilsynet, hvilke forhold tilsynet legger vekt på og hvilken dokumentasjon som

innhentes, skjønnsutøvelsens art og innslaget av dialog mellom fylkesmannen og kommunene.

Etter at observasjonene fra undersøkelsene er analysert, fremstår det som mest fruktbart å basere en slik sammenfatting på de tre mest fremtredende metodiske tilnærmingene for tilsynet, altså hendelsesbasert-/inspeksjonstilsyn, systemrevisjon og overordnet faglig tilsyn. Det viser seg at de fleste forholdene som ble nevnt ovenfor varierer ganske systematisk mellom disse metodikkene, samtidig som det er visse forskjeller mellom avdelingene – og dermed profesjonene – når det gjelder bruken av disse metodene. Noen observasjoner om tre slike ”tilsynsregimer” sammenfattes i Tabell 6.1 nedenfor.

Tabell 6.1 Tre ”tilsynsregimer”. Tentativ oversikt over hovedtrekk

”Tilsynsregime” og metodikk	Kontrollregime (Hendelsesbasert/ inspeksjonstilsyn)	Kontroll-, forebyggings- og utviklingsregime (Systemrevisjon)	Forebyggings- og utviklingsregime (Overordnet faglig tilsyn)
<i>Avdeling (hovedvekt)</i>	(Usikkert)	Helse, miljø, sosial, barnevern	Utdanning, beredskap
<i>Regelorientering</i>	Høy	Høy/middels	Lav
<i>Innslag av dialog og forhold mellom tilsyn og veiledning</i>	Lavt innslag av dialog. Vanligvis kun tilsyn, ikke veiledning.	Dialog om problemforståelse og løsningsforslag. Kun tilsyn, ikke veiledning.	Metoden bygger på dialog. Vanligvis ikke skille mellom tilsyn og veiledning.
<i>Vektlegging</i>	Fastslå om myndighetskrav* blir overholdt på et tjenestested eller innenfor en avgrenset del av kommunal tjenesteyting. Korrigere enkelstående avvik.	Fastslå om myndighetskrav* blir overholdt innenfor institusjoner eller hele sektorer av kommunal tjenesteyting. Korrigere avvik samt forebygge avvik ved å bidra til utvikling av internkontroll og styringssystemer.	Bred vurdering av virksomheter eller tjenester. Fokus på faglig utvikling og organisering.

* Myndighetskrav defineres som bestemmelsene i lover og forskrifter.

Betegnelsen ”regime” innebærer en tvetydighet i den forstand at de ikke betegner all tilsynsvirksomhet innenfor det enkelte fylkesmannsembete eller den enkelte avdeling. Avdelinger som bruker systemrevisjon kan også i noen tilfeller utføre rene hendelsesbaserte tilsyn. Samtidig oppgir avdelingslederne at ”stikkprøven” som

tilsynsmetode er lite brukt,¹⁶ i motsetning til systemrevisjon, som ofte brukes. Inntrykket fra undersøkelsene er at fylkesmannsembetene forsøker å begrense bruken av hendelsesbasert tilsyn tilfordel for andre, mer systematiske metoder.

En annen tvetydighet går på innslaget av veiledning og dialog. Det er ikke slik at de avdelingene som benytter systemrevisjon ikke gir veiledning eller går inn i dialog. Poenget er at systemrevisjon innebærer at disse funksjonene vanligvis skilles klart fra utøvelsen av tilsyn i de avdelingene dette gjelder. Dermed er det viktig å understreke at regime – betegnelse avgrenses til selve tilsynsutøvelsen, ikke til totaliteten av samhandling mellom avdelingene og kommunene.

Undersøkelsene viser at kommunenes opplevelse av tilsynsutøvelsen kan variere ganske mye. Delvis er inntrykket at disse variasjonene har å gjøre med forskjellene mellom tilsynsregimene, men det må også tas i betraktning hvordan fylkesmannsembetene utfører de ulike typene tilsyn i praksis. Generelt uttrykte mange av de intervjuede i kommunene motstand mot hendelsesbasert tilsyn, mens få eller ingen hadde motforestillinger mot overordnet faglig tilsyn. Systemrevisjon ser ut til å ha blitt mer og mer akseptert og til dels verdsatt. Motstanden mot hendelsesbasert tilsyn ser ut til å ha mye å gjøre med hvordan denne typen tilsyn utføres. Noen kommuner etterlyser en større evne og vilje fra fylkesmannsavdelingene til å se om saker kan avklares uformelt, slik at det ikke utløses skriftlig saksbehandling, tilsynsbesøk og medieoppslag i tilfeller hvor misforståelser, sensasjonsoppslag eller strategiske innspill fra ansatte på tjenestestedene ligger til grunn. Det hendelsesbaserte tilsynet kan ta form av en slags ”brannslukkingsregime” som skaper unødig friksjon og motvilje.

Det etterlyses også i noen kommuner en større forståelse for kommunens organisering og generelle brukerrettede fokus. Det uttrykkes for eksempel svært liten forståelse for fylkesmannsembeter som velger å overse at kommuner er organisert med resultatenheter, og dermed mangler et sett av kommunale ledertitler som ville ha gjort kommunen mer ”håndterlig” fra fylkesmannens side. Når et fylkesmannsembete overser at kommunen i det hele tatt har implementert en slik struktur, tolkes dette av kommunene som en manglende grad av forståelse for at kommunen først og fremst velger organisasjonsløsning av hensyn til brukerne, og ikke for å tilrettelegge

¹⁶ På en skala fra 1 til 5, hvor 1 er aldri og 5 alltid, ble gjennomsnittsverdien for bruk av stikkprøve som tilsynsmetode 2,25, som tilsvarer ”sjelden”.

for statlig styring. Det uttrykkes da frustrasjon over at fylkesmannen tvinger kommunen til å rette fokus ”oppover i hierarkiet” i stedet for ”nedover mot brukerne”.

Når systemrevisjon ser ut til å omfattes med større grad av velvilje i en del kommuner, kan dette ha å gjøre med at denne metoden fokuserer mer på å identifisere systemsvakheter. Når kommunene selv er opptatt av å utvikle sine rutiner, kan denne tilnærmingen oppleves som et nyttig supplement til kommunens egen kvalitetskontroll.

Litteratur

- Andreassen, K, Vibeke Nenseth og Jarle Weigård (1992) *Lokal statlig styring*, Norsk institutt for by – og regionsforskning, NIBR – rapport 1992: 4
- Fimreite, A. L. (2001): Lovfestede rettigheter og lokalt folkestyre. LOS-senteret, rapport R0105
- Ot.prp.nr.9 (2002-2003): Om lov om endringer i lov 17.juli1992 nr.100 om barneverntjenester og lov 19.juni1997 nr.62 om familievernkontorer m.v.
- Statlig tilsyn på opplæringsområdet. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Læringssenteret. Stensil. Oslo 2003
- Statskonsult (1999) *Styrt selvstyre? Om samhandling og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren*. Statskonsult – rapport 1999:21
- Statskonsult (2003): Kartlegging av statlig tilsyn med fylkeskommuner og kommuner. Notat til Kommunal- og arbeidsdepartementet av 21. januar 2003
- St.meld.17 (2001-2002): Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn
- St.prp.nr.1 (2002-2003): Om endringer i forslag til statsbudsjett for 2004
- St.prp.nr.65 (2002-2003): Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003

St.prp.nr.66 (2002-2003): Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i
kommunesektoren 2004

Tilsyn og rettleiing. Rapport til leiargruppa ved fylkesmannsembetet i
Sogn- og Fjordane. Stensil. Leikanger 2003