

DFØ-rapport 2020:9

Statlig tilsyn med kommunene

Kartlegging av omfang, samordning og nytte



Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet kartlagt utviklingstrekk i statlig tilsyn med kommunene.

Vi vil takke alle informanter og bidragsytere til rapporten. Vi vil rette en særlig takk til referansegruppen som har gitt viktige innspill underveis, blant annet ved å kommentere utkast til spørreskjema og rapport.

Alle vurderinger i rapporten står for DFØs regning. Oppdraget er utført av Anniken Grønlie Foss, Dag Solumsmoen og Eivor Bremer Nebben (prosjektleder). Seksjonssjef Elisabeth Hyllseth har vært prosjektansvarlig.

Oslo, oktober 2020

Hildegunn Vollset

Avdelingsdirektør

Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
Sammendrag	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Mål og problemstillinger	8
1.2.1 Hvordan styres og samordnes statlig tilsyn med kommunene?	8
1.2.2 Hva er omfanget av statlig tilsyn?	8
1.2.3 Hva er nytten av statlig tilsyn?	9
1.3 Metode og datagrunnlag.....	9
1.3.1 Oversikt over antall tilsyn ved hjelp av databaser og statistikk	9
1.3.2 Spørreundersøkelse til alle kommuner og fylkesmannsembeter	10
1.3.3 Intervjuer med kommuner, sentrale og regionale tilsynsmyndigheter	12
1.4 Organisering av arbeidet	12
1.5 Leseveiledning	12
2 Bakgrunn	14
2.1 Statlig tilsyn som politikkområde	14
2.2 Bør tilsyn organiseres atskilt fra andre funksjoner?.....	15
2.3 Bør tilsynsrollen rendyrkes?	15
2.4 Fra inspeksjon til internkontroll og systemrevisjon	16
2.5 Samordning for å redusere belastningen.....	17
3 Styring av statlig tilsyn.....	18
3.1 Tilsynsaktørene.....	18
3.2 Ulike fagområder – ulike styringsregimer	19
3.2.1 Utdanningsdirektoratet – styrer på tema og metodikk, men med stadig større handlingsrom til fylkesmannen	19
3.2.2 Helsetilsynet – styrer på tema, volum og metodikk.....	20
3.2.3 DSB styrer hovedsakelig på volum og metodikk	21
3.2.4 Miljødirektoratet styrer på tema, volum og metodikk	21
3.2.5 IMDi styrer på tema, volum og metodikk.....	22
3.2.6 Tilsynet med aktørpliktene.....	22
3.3 De sentrale tilsynsmyndighetene legger føringer på metodebruk, men åpner for større fleksibilitet	23
3.4 Fylkesmennene opplever større handlingsrom.....	24
3.5 Kommunene er tilfreds med hvordan tilsynet gjennomføres.....	27
4 Omfang av statlig tilsyn	28

4.1	Ingen store endringer i omfanget	28
4.1.1	Få har sterke meninger om omfanget.....	28
4.1.2	Ingen klar opplevelse av at omfanget har økt.....	29
4.2	.. men gjennomføring av tilsyn oppleves som arbeidskrevende.....	30
4.2.1	Dokumentasjonskravene oppleves som mest belastende.....	31
4.2.2	Dokumentasjonskrav kan påklages	31
5	Samordning av statlig tilsyn.....	33
5.1	Fylkesmannen har verktøy for å samordne tilsyn	33
5.2	Manglende samordning i tid oppleves ikke som et stort problem	34
5.3	Manglende samordning av metodikk og begrepsbruk oppleves som et større problem av fylkesmannen enn av kommunene	36
5.4	Samordningen med kommunens egenkontroll oppleves ikke som god nok	37
6	Nytte av statlig tilsyn	39
6.1	Tilsyn oppleves som nyttig.....	39
6.1.1	... men veiledning vurderes som enda nyttigere	40
6.2	Læringsaktiviteter øker nytten av tilsyn.....	41
6.2.1	Tilsynsmyndighetene er tydelige på når de har en tilsynsrolle og når de har en veiledningsrolle	43
6.3	Uheldig å bare fokusere på feil.....	43
6.3.1	En utvikling i retning av mer dialog, men det er lokale forskjeller.....	44
6.4	Egeninitierte tilsyn oppleves som mest nyttig	45
7	Nyere utviklingstendenser	49
7.1	Statlig tilsyn vurderes mer positivt selv om det fortsatt er tidkrevende	49
7.2	Læring og veiledning er blitt legitime hensyn for tilsynet.....	49
7.3	Samordningsbehovene blir bedre ivaretatt	50
7.4	Tilsynsregimer konvergerer?	51
7.4.1	Tverrfaglige tilsyn for å løse nye samordningsbehov?	51
7.5	Større handlingsrom har ulike virkninger.....	51
7.5.1	Et mer risikobasert tilsyn gir mer nytte.....	52
7.5.2 men vil også bety en skjevfordelt belastning	52
7.6	Økt brukerinvolvering gir mer ressurskrevende, men bedre tilsyn?.....	52
7.7	Oppsummert om utviklingstendenser	53
	Vedlegg 1 Krav om omfang, tema og metode fra styrende dokumenter 2019 for tilsyn med lover der Fylkesmannen er tilsynsfører.....	54
	Vedlegg 2: Antall tilsyn for hvert lovområde	61

Sammendrag

DFØ har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet kartlagt utviklingstrekk når det gjelder statlig tilsyn med kommunene. Kartleggingen har vært innrettet mot å besvare tre spørsmål:

- Hva er omfanget av statlig tilsyn?
- Hva er nytten av statlig tilsyn?
- Hvordan styres og samordnes statlig tilsyn?

Datamaterialet baserer seg blant annet på oversikter over antall tilsyn, spørreskjemaundersøkelse til samtlige kommuner og fylkesmannsembeter, samt intervjuer med kommuner og tilsynsmyndigheter.

Dette er våre funn:

Det er ingen store endringer i omfanget av statlig tilsyn, men det oppleves som tidkrevende

- Antallet tilsyn varierer fra år til år, men verken kommunene eller fylkesmannsembetene har noen klar opplevelse av at omfanget av tilsyn har økt de siste fem årene
- Mange opplever tilsyn som tidkrevende for kommunen. Særlig gjelder dette arbeidet med å innhente dokumentasjonen i forkant av et tilsynsbesøk.

Kommunene vurderer statlig tilsyn mer positivt enn tidligere

- Statlig tilsyn oppleves som nyttig. 90 prosent svarer at statlig tilsyn er nyttig for å sikre at kommunene følger pålagte lover og regler. Men setter vi tilsyn opp mot andre virkemidler, ser vi at veiledning oppleves som enda mer nyttig.
- Opplevelsen av nytte henger blant annet sammen med at det i økende grad iverksettes læringsaktiviteter, dels i forkant og dels i etterkant av tilsynsbesøk. Dette vurderes som nærmest utelukkende positivt både fra kommunene og tilsynsmyndighetene.
- Opplevelsen av nytte kan også ses i sammenheng med at fylkesmannen nå har et større handlingsrom til å velge tema for tilsyn. Fylkesmannens egeninitierte tilsyn oppleves som mest nyttig både fra kommunene og fylkesmannen.

Fylkesmannen har fått større handlingsrom, og det er større fleksibilitet i virkemiddelbruken

- Fylkesmannen har fått større handlingsrom til å bestemme tema, volum og virkemidler i tilsynene. Dette åpner for å gjøre tilsynene mer risikobaserte og relevante. Men fortsatt er det over 40% av fylkesmennene som mener lov og regelverk hindrer dem i å føre tilsyn med de temaene de finner mest formålstjenlige.
- Tilsynsmyndighetene er mer fleksible i virkemiddelbruken og tar i bruk nye virkemidler, som for eksempel egenvurdering og brukerinvolvering.

Samordningsbehovene blir bedre ivaretatt

- Fylkesmannen har fått nye verktøy for å samordne tilsyn, og manglende samordning oppleves ikke som noe stort problem verken for kommunene eller tilsynsmyndighetene. Unntaket er samordning med kommunens egenkontroll, spesielt forvaltningsrevisjonene. I kommunelovens paragraf 30-7 slås det fast at statlige tilsynsmyndigheter i sin planlegging skal ta hensyn til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter. Vårt inntrykk er at dette gjøres i varierende grad, og at det med fordel kan legges opp til en større systematikk i å innhente denne type informasjon.

- Fra en situasjon der hvert sektortilsyn har vært bygd opp som siloer med hvert sitt tilsynsregime, ser vi tendenser til at forskjellene blir mindre bl.a. i metodikk fordi tilsynsmyndighetene inspirerer og lærer av hverandre. Her kan vi spore en form for konvergering eller gjensidig frivillig tilpasning som kan minske behovet for sentral styrt samordning på tvers av sektorene.

Nye samordningsbehov kan tilsi større behov for tverrfaglige tilsyn

- Det har det siste tiåret blitt større oppmerksomhet om å ta tak i problemer som krever samarbeid på tvers av sektorgrensene. For å få det til må kommunene utvikle mer integrerte tjenester, også på områder som er underlagt ulike statlige sektortilsyn. Dette stiller nye forventninger til samarbeid mellom statlige tilsynsmyndigheter, harmonisering av tilsynsregimer og felles tverrfaglige tilsyn.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

DFØ, tidligere Difi¹, har fått i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet å utarbeide en rapport som skal gi kunnskap om utviklingstrekk for statlig tilsyn med kommunesektoren. Dette er et ledd i at KMD tar sikte på å orientere Stortinget om utviklingstrekk for statlig tilsyn med kommunesektoren hvert fjerde år. DFØs arbeid med kunnskapsgrunnlag skal derfor innrettes slik at det kan gi sammenliknbar informasjon over tid.

Behovet for å følge utviklingen har vært tatt opp i flere meldinger og proposisjoner til Stortinget de siste årene. I Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* ble det lagt til grunn at det statlige tilsynet med kommunene skal være målrettet og effektivt og at staten ikke skal kontrollere kommunene i større grad enn nødvendig. Regjeringen signaliserte også at større og mer robuste kommuner, ville legge til rette for reduksjon av landsomfattende tilsyn på sikt. For å effektivisere og koordinere tilsynet kan det være behov for endring i hvordan statlig tilsyn planlegges og gjennomføres.

I meldingen ble det vist til at det er behov for å innhente ny kunnskap som grunnlag for å følge med på utviklingen over tid, og skaffe et kunnskapsgrunnlag om effekten av statlig tilsyn og hensiktsmessigheten av tilsyn som styringsvirkemiddel overfor kommunene.

Difi har tidligere gjennomført flere kartlegginger og analyser av statlig styring av kommunene, bl.a. kartlegging av statlig tilsyn (Difi 2016). Den viser at både kommuner og fylkesmenn mener statlig tilsyn er nyttig, fører til læring og til bedre kommunale tjenester. Kartleggingen viser også at det statlige tilsynet med kommunene utvikler seg i ønsket retning, og at omfanget av det statlige tilsynet ikke har økt de siste ti årene.

I Prop. 128 S (2016-2017) *Kommuneproposisjonen 2018* vises det til Difis kartlegging, og det settes som mål at det statlige tilsynet med kommunesektoren skal være koordinert og effektivt, og omfanget av tilsyn med kommunene samlet skal ikke øke. I proposisjonen legges det vekt på følgende tiltak:

- Læringsaktiviteter i tilknytning til tilsyn er positivt og bør videreutvikles, forutsatt at aktivitetene innrettes på en måte som sikrer at det fortsatt føres lovlig tilsyn.
- Fylkesmannen skal i planleggingen og utførelsen av tilsyn ta hensyn til intern kontrollvirksomhet i kommunen, så som forvaltningsrevisjoner. Det er mulig å utnytte synergier mellom egenkontroll og tilsyn uten at ulike roller og formål kommer i konflikt.
- Fylkesmannen har i oppgave å samordne tilsynet, og andre statlige tilsynsmyndigheter har plikt til å samordne seg med fylkesmannen. Oppgaven omfatter bl.a. å ha oversikt over den samlede tilsynsbelastningen i den enkelte kommune.
- Nasjonal samordning av tilsyn med kommunene bør styrkes bl.a. ved at de nasjonale tilsynsmyndighetene gjensidig informerer hverandre om aktuelle tilsynstemaer og tilsynsplaner.

I den nye kommuneloven (Prp. 46 L, 2017-2018) blir fylkesmannens oppgave med å samordne det planlagte statlige tilsynet med kommuner og fylkeskommuner styrket i to nye bestemmelser (§§ 30-6

¹ Oppdraget ble gitt Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i 2019. Fra 1. januar 2020 ble Difi nedlagt, og deler av ansvarsområdet ble overført til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), herunder dette oppdraget.

og 30-7). Det er bl.a. nå sagt eksplisitt at fylkesmannen skal vurdere omfanget av statlig tilsyn med den enkelte kommune.

1.2 Mål og problemstillinger

Staten har en legitim rett til å føre tilsyn med kommunens lovpålagte oppgaver. Dette for å påse at kommunene oppfyller nasjonale forpliktelser. Spørsmålet er hvordan staten gjør dette, og hvordan nytten står i forhold til de belastninger tilsynet påfører kommunene. Prosjektets mål er derfor å gi et bilde av utviklingstrekk for statlig tilsyn med kommunene med utgangspunkt i tre problemstillinger:

- 1) Hvordan styres og samordnes statlig tilsyn?
- 2) Hva er omfanget av statlig tilsyn?
- 3) Hvordan oppleves nytten av statlig tilsyn?

1.2.1 Hvordan styres og samordnes statlig tilsyn med kommunene?

Det overordnede ansvaret for statlig tilsyn med kommunene er lagt til ulike departementer og sentrale tilsynsmyndigheter, blant annet Statens helsetilsyn, Utdanningsdirektoratet, Miljødirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Arkivverket, Mattilsynet og Arbeidstilsynet. De fører tilsyn som er hjemlet i ulike lover, og på de ulike sektorområdene brukes til dels ulike metoder og ulikt begrepsapparat. Det har de siste årene vært tatt flere initiativ for å få til en bedre samordning av det statlige tilsynet på tvers av de ulike sektormyndighetene. Spesielt har dette dreid seg om å få en bedre samordning i tid, men det har også vært aktiviteter rettet mot å samordne metoder og begreper. Fylkesmannen har fått et økt ansvar i å samordne tidspunktene for tilsyn. Vi vil i denne kartleggingen se på hvordan dette fungerer, og også hvilket behov det er for ytterligere samordning.

Statlig tilsyn bør også ses i sammenheng med utviklingen av den kommunale egenkontrollen slik at man unngår overlapp i temaer for kontroll og et for stort samlet trykk for kommunene. Resultatene fra egenkontroll, i første rekke forvaltningsrevisjoner, kan også danne grunnlag for risikovurderinger i de statlige tilsynsmyndighetene. Vi vil derfor også være opptatt av å få fram hvordan statlige tilsyn samordnes med den kommunale egenkontrollen.

Det konkrete tilsynet utføres vanligvis av Fylkesmannen eller direktoratets regionale/lokale apparat. Et viktig tema blir derfor også hvilket handlingsrom de lokale tilsynsmyndighetene har. Difi har tidligere anbefalt at fylkesmannen bør få større frihet til å velge virkemidler for å sikre regeletterlevelse (Difi 2016). Vi legger derfor opp til å kartlegge hvilket handlingsrom de utøvende tilsynsmyndighetene har med hensyn til valg av virkemidler, tilsynstemaer og tilsynsobjekter.

1.2.2 Hva er omfanget av statlig tilsyn?

KMD ønsker å få belyst utviklingen i omfang av tilsyn. Det finnes ikke noe enkelt mål på omfang av tilsyn. I denne undersøkelsen vurderer vi omfang ut fra:

- Antall lover som hjemler tilsyn med kommunene
- Antall gjennomførte tilsyn med kommunene per år
- Vurderinger av ressursbruk (tid) knyttet til tilsyn med kommunene – både hos tilsynsmyndighetene og i kommunene.

Tilsyn inndeles gjerne i planlagte og hendelsesbaserte tilsyn. Vi ser nærmere på utviklingen i omfang av tilsyn for begge disse typene tilsyn, der det er relevant og mulig å skille. På noen områder er det først og fremst planlagte tilsyn, mens andre fagområder har større innslag av hendelsesbaserte tilsyn. Dette gjelder f.eks. Helsetilsynet, Mattilsynet og Arbeidstilsynet.

I tillegg kan det skilles mellom såkalte landsomfattende/nasjonale tilsyn og tilsyn som de regionale/lokale tilsynsmyndighetene selv iverksetter. De landsomfattende tilsynene gjennomføres over hele landet og temaet (eller temaene) er det samme. Tilsynene gjennomføres også etter samme metodikk. De landsomfattende tilsynene er viktige for å skaffe et helhetlig kunnskapsgrunnlag, men er også ressurskrevende. Vi har i tidligere rapporter vist at enkelte fylkesmannsembeter derfor har begrenset mulighet til selv å gjennomføre egeninitierte planlagte tilsyn fordi tilsynsressursene går med til landsomfattende tilsyn og hendelsesbaserte tilsyn. I vår undersøkelse er det derfor interessant å se på utviklingen i landsomfattende tilsyn vs. egeninitierte tilsyn.

1.2.3 Hva er nytten av statlig tilsyn?

En beskrivelse av utviklingen av omfanget av statlig tilsyn har i seg selv begrenset interesse. Spørsmålet om omfang og ressursbruk må ses i lys av hvilke resultater tilsynet gir. Fører tilsyn til bedre regeletterlevelse i kommunene? Sikrer tilsyn rettssikkerhet for brukere/innbyggere? Fører tilsyn til læring og forbedring i kommunene? Kort sagt er spørsmålet om tilsyn oppleves å være nyttig både for tilsynsmyndighetene og for kommunene, og hva som skal til for at det oppleves som nyttig.

I denne undersøkelsen vil vi også se på utviklingstrekk i tilsynsmetodikk og i måten tilsynsmyndighetene samhandler med kommunene på, og dernest drøfte hva dette har å si for opplevd nytte.

1.3 Metode og datagrunnlag

For å besvare våre tre problemstillinger har vi hentet inn data ved hjelp av dokumentstudier, spørreskjemaundersøkelser og intervjuer.

1.3.1 Oversikt over antall tilsyn ved hjelp av databaser og statistikk

En lang rekke skriftlige kilder har vært brukt både for å kartlegge utviklingen i krav og prioriteringer fra statlige myndigheter og for å få en oversikt over antall tilsyn. Følgende kilder har vært sentrale:

- Tildelingsbrev og årsrapporter for de nasjonale tilsynsmyndighetene
- Styringsportalen for fylkesmannen med tildelingsbrev og årsrapporter fra de ulike embetene
- Rapportering fra de ulike tilsynsmyndighetene for antall tilsyn fra 2016 til 2019
- Stortingsdokumenter og FoU-rapporter

Det finnes ingen sentral, samlet kilde over tilsyn med kommunene på tvers av lovhjemler. Flere av de sentrale tilsynsmyndighetene har imidlertid egne databaser og statistikk.

De fleste av de sentrale tilsynsmyndighetene utgir også egne rapporter som oppsummerer tilsynsarbeidet, eller det inngår som del av egen årsrapport. Her er antall tilsyn oppgitt. For eksempel Helsetilsynet, Utdanningsdirektoratet, Arkiverket og Kartverket har antall tilsyn med kommunene som objekt, åpent tilgjengelig. For andre virksomheter, for eksempel Miljødirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Datatilsynet, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet og

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, har vi fått bekreftet eller tilsendt antall tilsyn med kommunene etter en epost-henvendelse.

I de tilfellene der det ikke var mulig å skille mellom for eksempel tilsyn med en kommune eller annet tilsynsobjekt, eller der hvor antall tilsyn ikke er oppgitt, har vi sendt epost til virksomheten for å be om antallet. For noen virksomheter, bl.a. Kystverket og Mattilsynet, har det ikke vært mulig (uten eventuelt uforholdsmessig mye arbeid) å finne antall tilsyn med bare kommunene som juridisk objekt. For disse har vi ikke bedt virksomhetene gjennomføre omfattende dokumentstudier for å finne antallet.

Vi har ikke fått inn tall for forholdet mellom planlagte og hendelsesbaserte tilsyn.

1.3.2 Spørreundersøkelse til alle kommuner og fylkesmannsembeter

Siden dette er en undersøkelse som skal kartlegge utviklingstrekk i statlig tilsyn med kommunene, og som er tenkt å gjentas hvert fjerde år, var vi opptatt av å få et datamateriale som ville representere bredden i erfaringer og synspunkter. Det var viktig for oss å få en god representasjon både fra kommuner med ulike kjennetegn og kommuner som sognet til ulike fylkesmannsembeter. Vi valgte derfor å sende en elektronisk spørreundersøkelse til samtlige 356 kommuner.

Erfaringsmessig varierer de kommunale erfaringene og synspunktene etter hvem vi spør. Mens ordfører og kommunedirektør kan forventes å ha et bredt kommuneperspektiv, er de kommunale fagdirektørene mer orientert mot egen sektor, og dette kan farge deres synspunkter på statlig tilsynsvirksomhet. Av den grunn ble det viktig å få de ulike delene av kommuneadministrasjonen i tale. I hver kommune sendte vi derfor spørreskjemaet til fire respondenter: Kommunedirektør, leder av oppvekst/utdanning, leder av helse og omsorg og leder av beredskap (se vedlegg om hvordan vi fant adresser).

Vi sendte også en spørreundersøkelse med en del like spørsmål til samtlige fylkesmannsembeter, seks respondenter i hvert embete: fylkesmann, assisterende fylkesmann, fylkeslege, utdanningsdirektør, fagansvarlig miljø og fagansvarlig beredskap.

Vi sendte ut spørreskjemaene 6. mars. 12. mars ble Norge stengt ned grunnet Korona-pandemien. Mottakerne av vårt spørreskjema hadde på ulike måter et stort ansvar for å håndtere denne krisen. Vi utvidet svarfristen til 2. juni, og til tross for at spørreundersøkelsen ble sendt ut i en svært krevende periode endte vi opp med en tilfredsstillende svarprosent.

Kommuneundersøkelsen ble sendt til 1399 mottakere og vi fikk 590 svar. Det gir en svarprosent på 42 prosent. Dette anser vi som et veldig godt resultat tatt i betraktning av at skjemaet ble sendt til flere mottakere i samtlige kommuner og at vi ikke ser noen tydelige skjevheter i svarfordelingen. Tabellen nedenfor viser at det er en god fordeling mellom andelen svar fra små og store kommuner og mellom andelen svar fra kommuner tilknyttet ulike fylker/fylkesmannsembeter:

Tabell 1: Svarfordeling etter kommunestørrelse

Kommunestørrelse	Andel svar	Andel kommuner med denne størrelsen ²
Under 5 000 innbyggere	47%	49%
Mellom 5 000-20 000 innbyggere	35%	33%
Over 20 000 innbyggere	18%	17%
	100%	100%

Tabell 2: Svarfordeling etter fylke/fylkesmannsembete

Fylke/Fylkesmannsembete	Andel svar i forhold til det totale antallet svar	Andel kommuner som er knyttet til de ulike fylkene
Oslo og Viken	18%	15%
Innlandet	14%	13%
Vestfold og Telemark	8%	6%
Agder	7%	7%
Rogaland	7%	6%
Vestland	10%	12%
Møre og Romsdal	7%	7%
Trøndelag	11%	11%
Nordland	10%	11%
Troms og Finnmark	9%	11%
	100%	100%

Vi fikk også en god fordeling mellom svar fra de ulike funksjonene i kommunen. Lavest svarandel fikk vi fra beredskap. Noe av forklaringen på det kan være at vi ikke hadde personlige e-postadresser til dem, men måtte sende spørreskjemaet via postmottak i kommunen.

Tabell 3: Svarfordeling etter ansvarsområde/funksjon

Ansvarsområde	Andel svar
Kommunedirektør	23%
Oppvekst og utdanning	27%
Helse	25%
Beredskap	21%
	100%

Når det gjelder undersøkelsen til fylkesmennene, sendte vi skjemaet til 61 respondenter og fikk 31 svar. Dette gir en svarprosent på 51 prosent, men med et så lavt antall respondenter er dette et lavt nivå. Med såpass få respondenter slår også forskjeller i svarfordeling mellom ulike grupper sterkere ut. Vi har fått svar fra alle fylkesmannsembeter og alle funksjoner, men antallet innenfor hver gruppe varierer. Disse dataene må derfor tolkes med større forsiktighet enn dataene fra kommuneundersøkelsen, men sammenholdt med intervjuer gir undersøkelsen verdifull kunnskap.

² Hentet fra KS 2019

1.3.3 Intervjuer med kommuner, sentrale og regionale tilsynsmyndigheter

Intervjuer har vært viktig for å forstå det mønsteret og den variasjonen som spørreundersøkelsen avdekket. I intervjuene med de statlige tilsynsmyndighetene var vi ute etter begrunnelser for prioriteringer og deres vurderinger av sentrale utviklingstrekk knyttet til våre tre problemstillinger. I intervjuene med kommunene var vi opptatt av å få deres opplevelse av hvordan det statlige tilsynet hadde utviklet seg når det gjelder omfang, samordning og nytte for kommunene. Intervjuguidene er vedlagt.

Vi har hatt 22 intervjuer fordelt på 8 sentrale tilsynsmyndigheter, 7 representanter for fylkesmannen og 7 representanter for kommuner. De har alle foregått på video i perioden 25. mars til 2. juli.

I utgangspunktet ønsket vi å ha intervjuer i 3 ulike fylker, nemlig Innlandet, Møre og Romsdal og Agder. Utvalget ble gjort fordi vi da fikk en variasjon mellom fylker som nylig var slått sammen (Innlandet), fylker som hadde vært slått sammen en stund (Agder) og fylker som ikke var sammenslått (Møre og Romsdal). Tanken var å intervju personer med ulike funksjoner i de tre embetene og også flere kommuner i de tre fylkene. På grunn av Koronapandemien, fikk vi noen færre intervjuer enn hva vi ideelt sett kunne ønsket oss. Men samlet sett opplever vi at de intervjuene vi har hatt, har gitt en god bredde i synspunkter og erfaringer.

1.4 Organisering av arbeidet

Rapporten har blitt utarbeidet av en prosjektgruppe i DFØ.

Prosjektet har hatt en referansegruppe som har hatt 2 møter, og medlemmene har lest og kommentert utkast til spørreskjema og utkast til rapport. Referansegruppen ble opprettet av DFØ, i samråd med oppdragsgiver.

Tabell 4 Referansegruppen

Referansegruppens medlemmer	
Frode Lindtvedt	KS
Leif Arne Steingrimsen	Øvre Eiker kommune
Valborg Aasen Engan	Arbeidstilsynet
Kjetil Reithaug	Arkivverket
Anders Haugland	Helsetilsynet
Knut Berg	Fylkesmannen i Agder
Kari Evensen	Fylkesmannen i Vestfold og Telemark
Ragnhild Spigseth	Kommunal- og moderniseringsdepartementet

1.5 Leseveiledning

I kapittel 2 setter vi statlig tilsyn inn i en forvaltningspolitisk kontekst og trekker frem utviklingstrekk og hensyn som har vært førende for utviklingen av statlig tilsyn med kommunene de siste 20-30 årene.

I kapittel 3-6 gir vi en beskrivelse av funnene knyttet til problemstillingene; kapittel 3: Hvordan styres statlig tilsyn, kapittel 4: Hva er omfanget av statlig tilsyn, kapittel 5: Hvordan samordnes statlig tilsyn og kapittel 6: Hva er nytten av statlig tilsyn.

I kapittel 7 oppsummerer vi noen hovedfunn fra de foregående kapitlene og trekker fram hva vi ser som de nyere og mest relevante utviklingstrekkene for statlig tilsyn med kommunene.

2 Bakgrunn

For å sette vår kartlegging inn i en større ramme gir vi i dette kapitlet en kort omtale av hvilke problemstillinger som har stått sentralt for utviklingen av statlig tilsyn de siste 20-30 årene. I denne perioden får statlig tilsyn økende oppmerksomhet og kan etter hvert betraktes som et eget politikkområde.

2.1 Statlig tilsyn som politikkområde

I løpet av 1990-tallet får statlig tilsyn en mer sentral plass blant forvaltningspolitiske temaer. Typisk skjer det i form av forslag om å gi tilsyn en sterkere og mer rendyrket posisjon. Denne tendensen hang sammen med flere mer generelle utviklingstrekk i norsk og europeisk forvaltningspolitikk.

Et markant trekk i forvaltningsutviklingen internasjonalt var ambisjonen om å deregulere og privatisere. Tanken var å avlaste en sentralisert statsforvaltning for å oppnå effektiviseringsgevinster. For kommunene kom dette i Norge primært til uttrykk ved overføring av flere oppgaver og innføring av rammebudsjettering og rammelovgivning slik at det ble større handlingsrom til å prioritere og organisere lokalt.

Slike utviklingstrekk betydde imidlertid ikke at statens styringsambisjoner var redusert. Snarere ble sektorstyringen bygd ut gjennom 1980- og -90-tallet, bl.a. ved utvikling av mål- og resultatstyring som ga grunnlag for å ha større styringsambisjoner. Et annet vesentlig trekk var særlovgivning i den enkelte sektor, herunder rettighetslovgivning, slik at innbyggerne på mange velferdsområder fikk rettskrav på bestemte ytelser fra kommunen.

Summen av dette innebar et voksende behov for staten til å ha en viss kontroll med at forvaltning og tjenesteyting skjer på en forsvarlig måte overfor innbyggerne. Som det het i Regjeringens tilsynsmelding, fikk tilsynsmyndighetene en «rolle som korrektiv og kvalitetsgarantist i et samfunn med økt vekt på desentralisering og styring via markeder ...» (St.meld. nr 17 (2002-03)).

I forholdet til kommunene ble det nødvendig å føre et mer systematisk tilsyn med at de oppfyller de plikter de er pålagt i lov og forskrift. Dette ble fulgt opp i praksis. På grunnlag av en kartlegging av tre sentrale sektorer vurderte Difi at det i perioden 1999-2009 ble lagt større vekt på tilsyn. Dette ble bl.a. sett som en følge av en sterkere vektlegging av individuelle rettigheter (Difi 2010).

Med ny forvaltningspolitisk aktualitet på 1990-tallet dukket det opp flere problemstillinger relatert til statlig tilsyn. Når det spesielt gjelder det statlige tilsynet med kommunesektoren, ble dette vurdert i et helhetlig perspektiv i Tilsynsutvalgets innstilling *Statlig tilsyn med kommunesektoren* (NOU 2004: 17). Som en oppfølging fikk kommuneloven i 2007 et nytt kapittel 10 A om statlig tilsyn med kommunene³.

Formålet med å regulere innretning på det statlige tilsynet med kommunepliktene, har vært å sikre at statlig tilsyn kan gjennomføres på en måte som gir formålstjenlig offentlig ressursbruk og ivaretar det kommunale selvstyret. Kommuneloven slår fast at statlig tilsyn med kommunesektoren skal være kontroll med at kommunene ivaretar sine lovpålagte oppgaver (lovlighetstilsyn). Det er felles regler for saksbehandling ved tilsyn, og fylkesmannen har i oppgave å samordne det statlige tilsynet med kommunene, både kommunepliktene og aktørpliktene.

³ Disse bestemmelsene følger nå av kommuneloven av 2018 (kapittel 30).

Innføringen av kapittel 10 A i kommuneloven førte til en gjennomgang av lovverket i alle sektorer som har hjemler for statlig tilsyn med kommunepliktene. Tema for gjennomgangen var å vurdere om eksisterende hjemler oppfylte kravene til risiko- og sårbarhetsanalyser, og at valg av tilsyn som virkemiddel kunne forsvares gjennom en kost-/nytteanalyse (Ot.prp. nr. 97 (2005– 2006)).

2.2 Bør tilsyn organiseres atskilt fra andre funksjoner?

En problemstilling relatert til statlig tilsyn gjelder den horisontale organiseringen: Bør tilsynsfunksjonen organiseres atskilt fra andre funksjoner, eventuelt som en helt egen myndighet? Eller bør den samorganiseres med andre funksjoner for å kunne utnytte sektor- og fagkompetansen bedre?

I Regjeringens tilsynsmelding var det prinsipielle utgangspunktet klart: «*For å styrke tilsynsfunksjonen og sikre allmennhetens og tilsynsobjektenes tillit til myndighetene, bør det tilstrebes visse organisatoriske skiller mellom tilsynsrollen og andre roller*» (St.meld. nr. 17, 2002-03, s.13).

Kjernen i argumentet er at statlige organer ikke bør kunne føre tilsyn med det de selv har ansvar for. Et eksempel på at dette hensynet får gjennomslag er omorganisering av den sentrale helseforvaltningen i 2002. Statens helsetilsyn ble redusert til en ren tilsynsmyndighet, mens forvaltning og politikkgjennomføring ble tillagt det nye Sosial- og helsedirektoratet. Fylkeslegen, som året etter ble innlemmet i fylkesmannsembetet, skulle imidlertid tjene begge myndigheter. Som en konsesjon til tilsynets autonomi gikk styringslinjen fortsatt direkte fra Statens helsetilsyn til fylkeslegen også etter 2003, men dette ble endret i 2012 da fylkeslegen ble fullt integrert i fylkesmannsembetet.

Det har også skjedd omorganiseringer der et departement har flyttet sitt tilsynsansvar over til en egen avdeling, og/eller at det overordnede ansvaret for tilsynet er lagt til et annet departement. Poenget er da at tilsynsfunksjonen ikke bør underordnes og tilpasses andre hensyn internt i en etat. Avveining mot andre hensyn bør først skje på overordnet og/eller politisk nivå.

Men i tilsynsmeldingen ble det også påpekt at «*ikke alle rollekombinasjoner er like problematiske*» (s.9). I perioden etter ca. 2005 kan det se ut til at det legges større vekt på denne vurderingen. Det ble f.eks. ikke vurdert å skille ut et eget utdanningstilsyn fra Utdanningsdirektoratet for å unngå en rollekombinasjon. Et annet eksempel er at Fylkesmannen i flere sektorer har roller både som tilsynsfører og som veileder overfor kommunene. Da fylkeslegene og utdanningsdirektørene ble innlemmet i fylkesmannsembetene i 2003, medførte det *flere* slike rollekombinasjoner.

2.3 Bør tilsynsrollen rendyrkes?

I årene rundt år 2000 ble det også vurdert som viktig å presisere ansvaret: Siden kommunene er selvstendige rettssubjekter og bare kan styres i medhold av lov, kan et statlig tilsyn bare ha ansvar for å føre lovlighetskontroll, ikke å overprøve kommunens frie skjønn. En slik forståelse understreker det lokale selvstyret og motvirker statlig overstyring.

Et utslag av å avgrense tilsynet til kun lovlighetskontroll var at tilsynsrollen skulle innrettes på å påpeke avvik, ikke gi råd eller veiledning om hvordan avvikene skulle lukkes. Tilsynsrollen skulle rendyrkes som kontroll istedenfor en mer blandet rolle som tidligere hadde vært praksis. Et slikt syn

kom bl.a. til uttrykk i Tilsynsutvalgets innstilling: «Tilsyn er per definisjon en hierarkisk form for myndighetsutøving. Etter utvalgets vurdering er det uheldig at denne typen styring blandes sammen med et av de såkalte myke styringsvirkemidlene, veiledning» ((NOU 2004:17, s.42).

Dette ble begrunnet med at spørsmålet om hva som er lovlig, ikke gir rom for dialog med kommunene. Veiledning, derimot, har et sterkere preg av gjensidighet i relasjonen og bør derfor holdes klart atskilt fra tilsynsfunksjonen (NIBR 2011, s.34).

I praksis har det imidlertid vist seg vanskelig å rendyrke tilsynsrollen helt. Dette kom bl.a. til uttrykk allerede i forarbeidene til endringene i kommuneloven kapittel 10A, som trådte i kraft i 2007. Der pekes det på at «det kan være en glidende overgang mellom påpekning av lovbrudd og informasjon om hva som kan gjøres for å oppfylle krava i lova» (Ot.prp. nr 97 (2005-2006), s.59). Det heter også at «eit skilje mellom tilsyn og rettleiing ikkje er det same som at fylkesmannen ikkje framleis skal kunne rettleie. Det sentrale er at det må vere tydeleg for kommunen når fylkesmannen har den eine eller den andre rolla.»

I de senere årene er det en klar tendens til å legge mer vekt på at tilsyn også skal gi rom for læring og veiledning. Dette har også kommet til uttrykk i styrende dokumenter. I kommuneproposisjonen for 2018 heter det blant annet at «Departementet mener læringsaktiviteter i tilknytning til tilsyn er positivt og bør videreutvikles forutsatt at aktivitetene innrettes på en måte som sikrer at det føres tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov (lovlighetstilsyn)» (Prop. 128 S, 2016-17, s.52).

2.4 Fra inspeksjon til internkontroll og systemrevisjon

På 1990-tallet ble det introdusert et nytt konsept for tilsyn: internkontroll. Det innebar at det primært skulle føres tilsyn med at virksomhetene/kommunene hadde systemer som sikrer at aktiviteter planlegges, organiseres og utføres i samsvar med lovbestemte krav. Slikt tilsyn er altså rettet mot å finne svakheter i virksomhetenes systemer (istedenfor enkeltstående feil) og blir gjerne kalt systemrevisjon.

I årene etterpå har det skjedd en dreining fra tradisjonell fysisk inspeksjon i den enkelte virksomhet til systemrevisjon. Generelt er inspeksjon etter hvert mer å betrakte som et supplement, bl.a. for å kunne ta stikkprøver. For enkelte tilsynsmyndigheter, så som Mattilsynet, Arbeidstilsynet og til dels Miljødirektoratet, er imidlertid fysisk inspeksjon fortsatt mye brukt.

Internkontrollkonseptet bidro dessuten til å klargjøre ansvarsforholdet mellom myndighet og virksomhet: virksomheten har et selvstendig ansvar for å følge reglene, uavhengig av hvilke avvik tilsynsmyndigheten har funnet eller ikke funnet. At det er gjennomført tilsyn betyr ikke at virksomheten får et generelt godkjentstempel.

Kommunene var allerede forutsatt å føre «betryggende kontroll» med egen virksomhet, men i den nye kommuneloven av 2018 ble det inntatt en egen bestemmelse (§25-1) om å føre internkontroll for å sikre etterlevelse av lover og forskrifter. Dette erstatter krav til internkontroll som er fastsatt i diverse særlover, jf. Prop. 81 L (2019-2020).⁴

⁴ Planlagt ikrafttredelse av § 25-1 og lov om endring av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov) er 1.1.2021.

2.5 Samordning for å redusere belastningen

Etter hvert som tilsynsfunksjonen vokste i bredde og dybde har det vært en voksende bekymring for den belastningen dette ville utgjøre for tilsynsobjektene. Ikke minst gjaldt dette hensynet til kommunene. Dette har ført til en ambisjon om å redusere belastningen for kommunene, herunder også ved at staten samordner sine tilsyn.

For det første har fylkesmannen en samordningsrolle overfor andre statlige tilsynsmyndigheter. Det kan bl.a. dreie seg om å samordne i tid, enten slik at ikke flere tilsynsmyndigheter kommer samtidig, eller slik at flere tilsynsmyndigheter gjennomfører felles tilsynsbesøk.

For det andre kan det være relevant å operere med mer felles metodikk og felles begreper på tvers av sektorer. Det vil gjøre det enklere for kommunene å sette seg inn i hva ulike tilsynsmyndigheter vil ha av dokumentasjon og hvordan de kan forberede seg på tilsynsbesøk.

For det tredje vil et mer harmonisert regelverk på tvers av sektorene gjøre det lettere for kommunene å orientere seg i regelverket og å oppfylle kravene.

Bekymringen for at tilsyn medførte en økende belastning for kommunene er nevnt i en rekke policy-dokumenter siden tidlig på 1990-tallet. Det første initiativet nedenfra var det samordningsforsøket som ble gjort av etatene som fører tilsyn med helse, miljø og sikkerhet, de såkalte HMS-etatene. Her ble det etablert samordningsgrupper mellom etatene, felles styrende dokumenter for gjennomføring av tilsyn og en Felles tilsynsdatabase (FTD).

Mer generelt ble ambisjonen om å redusere belastningen for kommunene et av temaene for satsingen *Et enklere Norge* i 1999-2000. Siden den gang har KMD jevnlig frontet dette hensynet bl.a. gjennom regelverket for statlig tilsyn i kommuneloven, i budsjettssammenheng og som etatsstyrer for fylkesmannsembetene.

I 2017 opprettet KMD *Arena for nasjonal samordning av tilsyn med kommunene* bl.a. på bakgrunn av et forslag i en Difi-rapport (Difi 2016, s. 2). Dette forumet holder halvårlige møter samt et årlig seminar der fylkesmannsembetene også deltar. Tanken er å utveksle tilsynserfaringer og informasjon om aktuelle tilsynstemaer, legge til rette for samordning av metodikk og begreper, og å arbeide for å samordne tilsynsaktiviteter.

Organisatorisk samordning

En linje i tilsynspolitikken rundt år 2000 som fikk mindre gjennomslag, var organisatorisk samordning, altså sammenslåinger for å skape større og mer slagkraftige tilsynsmyndigheter. Siden utskilte tilsyn kunne bli temmelig små enheter, var det nærliggende å foreslå sammenslåinger der man kunne spesialisere selve tilsynsfunksjonen på tvers av sektorer. Dette kunne også gjøre det lettere å få til samordning for å redusere belastningen for bl.a. kommunene, samt å utvikle felles metoder og øke kompetansen.

Det ble lansert en rekke ideer til sammenslåing (Statskonsult 2000). Å slå sammen tilsyn møtte imidlertid motstand fordi tilsynskompetanse er en viktig del av sektordepartementenes fagmiljøer og derfor bør sortere under sine respektive departementer. Av foreslåtte sammenslåinger var det bare det som gjaldt næringsmidler som ble realisert (Mattilsynet). For tilsynet med kommuner er det imidlertid mer relevant å peke på at både fylkeslegen og utdanningsdirektøren ble innlemmet i fylkesmannsambetet i denne perioden.

3 Styring av statlig tilsyn

I dette kapitlet ser vi på hvordan de ulike sentrale tilsynsmyndighetene innretter det statlige tilsynet, hvor detaljert er styringen fra sentralt nivå og hvordan dette oppleves av fylkesmenn og kommuner.

3.1 Tilsynsaktørene

Kommunene er underlagt reguleringer og tilsyn innenfor nær sagt alle samfunnsområder. Særlovene som hjemler tilsyn med kommunene forvaltes av ulike departementer, og det overordnede nasjonale tilsynsansvaret er lagt til ulike nasjonale tilsynsmyndigheter. Tilsynsfører er den som gjennomfører tilsynet. Fylkesmannen er tilsynsfører for hovedtyngden av kommunepliktene, det vil si de pliktene som kommunen har som selvstendig forvaltningsnivå⁵.

Tabell 5: Oversikt over statlige regelverksforvaltere, tilsynsmyndigheter og tilsynsførere

Departement	Særlov	Regelverksforvalter	Nasjonal tilsynsmyndighet	Tilsynsfører
KD	Opplæringsloven	Udir	Udir	FM
KD	Barnehageloven	Udir	Udir	FM
KD	Introduksjonsloven	IMDi	IMDi	FM
ASD	Sosialtjenesteloven	AV-direktoratet	Helsetilsynet	FM
HOD	Helse- og omsorgstjenesteloven	Helsedirektoratet	Helsetilsynet	FM
HOD	Folkehelseloven	Helsedirektoratet	Helsetilsynet	FM
HOD	Lov om helsemessig beredskap	Helsedirektoratet	Helsetilsynet	FM
BFD	Krisesenterloven	Bufdir	Helsetilsynet	FM
BFD	Barnevernloven	Bufdir	Helsetilsynet	FM
KLD	Forurensningsloven	Miljødirektoratet	Miljødirektoratet	FM
JD	Sivilbeskyttelsesloven	DSB	DSB	FM
JD	Brann og eksplosjonsloven	DSB	DSB	DSB
KUD	Arkivloven	Arkivverket	Arkivverket	Arkivverket
KMD	Matrikkelloven	Kartverket	Kartverket	Kartverket
KMD	Personopplysningsloven	Datatilsynet	Datatilsynet	Datatilsynet
LMD	Matloven	Mattilsynet	Mattilsynet	Mattilsynet
LMD	Drikkevannsforskriften	Mattilsynet	Mattilsynet	Mattilsynet
ASD	Arbeidsmiljøloven	Arbeidsmiljøtilsynet	Arbeidsmiljøtilsynet	Arbeidsmiljøtilsynet
SD	Havne og farvannsloven	Kystverket	Kystverket	Kystverket

⁵ Det er et skille mellom kommuneplikter og aktørplikter. Aktørplikter er plikter som gjelder alle virksomheter underlagt en lovgivning, og der kommunene ikke har en særstilling, som for eksempel i rollen som arbeidsgiver. Kommuneplikter viser til regelverk som bare gjelder kommunene fordi kommunene er tillagt oppgaver som en del av arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene.

3.2 Ulike fagområder – ulike styringsregimer

Det er i første rekke tilsyn via fylkesmannen som treffer kommunene i et stort omfang. I dette avsnittet vil vi derfor legge størst vekt på å beskrive hva som kjennetegner styringen av fylkesmannens tilsynsvirksomhet på de ulike områdene.

En gjennomgang av virksomhetsinstrukser, tildelingsbrev og veiledere gir et bilde av hvordan tilsynsaktiviteten styres fra overordnet myndighet. Dette er oppsummert i vedlegg 1. I dette delkapitlet presenterer vi hovedinntrykkene fra denne gjennomgangen supplert med informasjon fra intervjuene. Gjennomgangen bærer preg av at det varierer hvor mye informasjon vi har greid å samle inn fra de ulike direktoratene. Dermed har noen av fagområdene fått en mer fylldig beskrivelse enn andre.

3.2.1 Utdanningsdirektoratet – styrer på tema og metodikk, men med stadig større handlingsrom til fylkesmannen

Utdanningsdirektoratet har et overordnet ansvar for tilsyn etter opplæringsloven og barnehageloven. Beskrivelsen nedenfor viser at det har vært en klar utvikling i retning av en mindre detaljert styring fra Utdanningsdirektoratets side.

Direktoratet styrer ikke lenger på omfang

- Fram til 2013 styrte de på antall, og 50 prosent av tilsynene skulle utgjøre felles nasjonale tilsyn
- I 2014 gikk de over til å styre volum ved at tilsynene ble kategorisert etter et poengsystem fra 4 poeng (mest omfattende tilsyn) til 1 poeng. Fremdeles skulle 50 prosent av tilsynene være nasjonale tilsyn.
- Fra 2018 ble kravene til nasjonale tilsyn slått sammen for opplæringsområdet og barnehageområdet, og det ble opp til fylkesmannen å prioritere mellom disse.
- I 2019 gikk de bort fra poengkravet og stilte i stedet krav om at omfanget skulle være på samme nivå som i 2018. Det ble gitt et særskilt rapporteringskrav om at fylkesmennene skulle redegjøre for valgene sine (tilsynsomfang, tema og innretning) og hvilke risikovurderinger som er gjort.
- I 2020 er det ingen krav til omfang, men det understrekes at tilsynene skal være treffsikre og risikobaserte. Det blir heller ikke stilt krav om at de nasjonale tilsynene skal utgjøre en bestemt andel.

Et mindre tydelig skille mellom egeninitierte tilsyn og felles nasjonale tilsyn

De felles nasjonale tilsynene settes av Utdanningsdirektoratet etter en risikovurdering for hele landet og gjelder for 4 år. De felles nasjonale tilsynene betyr ikke at alle fylkesmennene hvert år fører tilsyn over de samme temaene. Det er en liste de kan velge fra. Fylkesmennene velger kommuner, temaer og tidspunkt for tilsyn basert på en vurdering av hvor de venter å finne brudd på regelverket. Tidligere var det et krav om at 50 prosent av tilsynene i embetet skulle være knyttet til et eller flere av temaene for nasjonalt tilsyn. For 2020 er det ikke noe krav om at en bestemt andel av tilsynene skal være nasjonale. Samtidig er listen over temaer blitt lengre. Felles nasjonalt tilsyn for 2018-2021 omfatter følgende tilsynstemaer:

- Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen
- Skolebasert vurdering
- Spesialundervisning

- Skolemiljø
- Grunnskoleopplæring til voksne
- Videregående opplæring til voksne
- Barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn
- Barnehagemyndighetens godkjenning av barnehager og familiebarnehager

Vår informant beskriver utviklingen som at skillet mellom nasjonale tilsyn og egeninitierte tilsyn blir mer utvannet: «*Temaene for de nasjonale tilsynene er så sentrale at de fleste uansett lander på å gjøre tilsyn innenfor disse.*» Men vedkommende legger til at direktoratet må følge med slik at det ikke blir for stor variasjon.

En tilsynshåndbok som legger opp til stor grad av fleksibilitet

Utdanningsdirektoratet lager mye veiledningsmaterieell for fylkesmennene. Det er utarbeidet en omfattende metodehåndbok som beskriver de grunnleggende prinsippene og aktivitetene som skal gjøres i et tilsyn. Samtidig påpeker direktoratet at håndboken også legger opp til et handlingsrom ved at fremgangsmåten kan tilpasses ut fra hva som er hensiktsmessig i det enkelte tilsynet. Det jobbes nå med å lage materieell som legger til rette for et mer fleksibelt og et mer risikobasert tilsyn.

Veiledning som en del av det felles nasjonale tilsynet

For det nasjonale tilsynet for perioden 2014-2017 ble det satt som en sentral strategi at fylkesmennene skulle kombinere tilsyn med veiledning. Veiledningen skulle skje både før og etter tilsynet. Det felles nasjonale tilsynet skulle på denne måten være tilpasset behovene til brukerne og være forankret hos skoleeierne. Målet var å øke læringseffekten av tilsynssatsingen for å oppnå større forståelse for og bedre etterlevelse av regelverket. Utdanningsdirektoratet har videreført veiledning som en del av det felles nasjonale tilsynet for 2018-2022. «*Fylkesmennene skal veilede om regelverket, spre informasjon om funnene fra tilsynene, og bidra til erfaringsdeling av praksis*» (Rapport FNT 2014-2017).

3.2.2 Helsetilsynet – styrer på tema, volum og metodikk

Statens helsetilsyn er den sentrale tilsynsmyndigheten for sosiale tjenester, barnevern, helse- og omsorgstjenester og folkehelsearbeid. Både i tilsynet etter sosialtjenesteloven og helse- og omsorgsloven settes det hvert år embetsspesifikke volumkrav. For tilsyn etter barnevernloven og folkehelseloven er det ikke årlige volumkrav. Det avhenger av om det er landsomfattende tilsyn på området. Da settes det volumkrav til det enkelte embetet i den gjeldende veilederen.

Hvert år utpeker Statens helsetilsyn to til fire områder for landsomfattende tilsyn som går over 1-2 år. Disse tilsynene skal foretas etter en felles veileder der det også framkommer embetsspesifikke volumkrav.

Landsomfattende tilsyn i 2019 og 2020 er:

- Sosialtjenesteloven: tilgjengelighet til sosiale tjenester i Nav
- Helse- og omsorgstjenesteloven: Tvungen somatisk helsehjelp i kommunale helse- og omsorgstjenester
- Folkehelseloven: Kommunens tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager og skoler
- Barnevernsloven og sosialtjenesteloven: Barnevernstjenestens tilbud om ettervern og samhandling med sosiale tjenester i Nav

Alle fylkesmennene må gjennomføre et bestemt antall landsomfattende tilsyn av kommunene i sin region. Fylkesmennene velger selv ut hvilke kommuner de vil føre tilsyn med ut ifra lokal kunnskap og risikovurdering.

Helsetilsynet forteller om en utvikling fra at det nesten utelukkende ble brukt systemrevisjon som metode til at det nå brukes et videre spekter av tilsynsmetoder. De refererer blant annet til at det i 2019 var totalt 222 tilsyn med de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Av disse var 144 systemrevisjoner mens for 78 ble annen metodikk benyttet.

3.2.3 DSB styrer hovedsakelig på volum og metodikk

Som forvalter av sivilbeskyttelsesloven har DSB en sentral tilsynsrolle overfor kommunene. Tilsynet gjennomføres av fylkesmannen.

DSB har over flere år hatt et krav om at det skal føres tilsyn med ¼ av kommunene hvert år. Fylkesmennene velger selv hvilke kommuner de skal føre tilsyn med, og de kan føre tilsyn med samme kommune flere ganger. Som hovedregel har det vært et krav om at tilsynene skal være et systemtilsyn med de faste elementene som ligger i det. For to år siden laget DSB også en rutine for dokumenttilsyn og legger nå opp til et mindre omfattende tilsyn der dette er hensiktsmessig. Utviklingen går derfor i retning av større frihet for fylkesmannen til å velge tilsynsobjekt, metode og tema for tilsynet basert på en risikovurdering.

Tilsyn med helseberedskap skal gjennomføres som felles tilsyn med kommunal beredskapsplikt basert på en felles veileder utarbeidet av DSB og Helsetilsynet. På dette området styres det også på tilsynstema.

3.2.4 Miljødirektoratet styrer på tema, volum og metodikk

Miljødirektoratet har ansvar for å føre tilsyn med kommunene etter forurensningsloven og produktkontrollloven. Tilsynene er i det alt vesentlige hjemlet i forurensningsloven og retter seg mot de myndighetsoppgavene kommunen har som klima- og miljømyndighet. Tilsynene utføres av fylkesmannen.

Hjemmelen i forurensningsloven, med henvisning til kommuneloven, til å føre tilsyn etter forurensningsloven kom i 2016. Tidligere ble det gjennomført kommuneundersøkelser som hadde samme form som dagens tilsyn, men som var frivillig for kommunene.

Miljødirektoratet utarbeider treårige tilsynsplaner med prioriterte temaer for landsdekkende tilsynsaksjoner. Gjennomførte landsdekkende tilsynsaksjoner har vært:

- 2016: Lokal luftforurensning
- 2017: Forsøpling
- 2018: Forurenset grunn
- 2019: Avløp
- 2020 Fylkesmannen følger opp 2019-temaet – saksbehandling

Rundt 10 prosent av kommunene blir omfattet av tilsyn hvert år (det vil si 3-5 kommuner i hvert fylke, etter gammel fylkesinndeling). Dette er formalisert i den treårige tilsynsplanen. Kommunene blir valgt ut av fylkesmennene.

Miljødirektoratet utarbeider metodikk og sjekklister som fylkesmennene skal ta i bruk ved tilsynene. Dette gjøres i samarbeid med utvalgte embeter i en aksjonsgruppe.

3.2.5 IMDi styrer på tema, volum og metodikk

Fylkesmennene skal føre tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven. Denne tilsynsbestemmelsen kom inn i introduksjonsloven i 2012. Det første året ble tilsyn pilotert av noen av embetene. IMDi beslutter tema for det nasjonale tilsynet som i utgangspunktet gjelder for tre år om gangen. For perioden 2013-2016 var tema for det nasjonale tilsynet hvorvidt introduksjonsprogrammet ble tilbudt helårlig og på fulltid. For perioden 2017-2020 er temaet individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram. IMDi utarbeider en tilsynsinstruks som gjelder for det nasjonale temaet. Instruksen gir føringer for hvordan fylkesmennene skal føre tilsynet. IMDi har også laget en metodehåndbok med ulike maler som fylkesmennene skal bruke i sitt arbeid.

Hvert fylkesmannsembete skal gjennomføre minimum 2 tilsyn hvert år. Dette antallet følger av tildelingsbrevet til fylkesmannen. Fylkesmennene velger hvilke kommuner det skal føres tilsyn med. Fylkesmennene kan i tillegg gjennomføre egeninitierte tilsyn med øvrige bestemmelser i introduksjonsloven. IMDi kjenner ikke til at dette er blitt gjort.

IMDi forteller at styringen på dette området har ligget stabilt over lengre tid.

3.2.6 Tilsynet med aktørpliktene

Arkiverket fører tilsyn med at offentlige organer etterlever Arkivloven. Kulturdepartementet stiller krav til antall tilsyn som skal gjennomføres hvert år. Tema styres ut fra Arkiverkets risikovurdering. Arkiverket gjennomførte en omorganisering i 2016 med en overgang fra geografisk inndeling til funksjonsbasert inndeling. Tilsynsansvaret ble da samlet i en avdeling med hele landet som virkeområde. De forteller at omorganiseringen har endret mye. Før omorganiseringen var det ulik praksis mellom de ulike statsarkivarene. Nå er tilsynsaktiviteten mer sentralt styrt. De gjennomfører blant annet en spørreundersøkelse om arkivfaglige spørsmål til kommunene som er en del av det faglige grunnlaget for å velge kommuner for tilsyn.

Arbeidstilsynet fører tilsyn med alle landets virksomheter for å påse at de følger kravene i arbeidsmiljøloven, krav til lønns- og arbeidsvilkår som følger av vedtak hjemlet i allmenngjøringsloven og noen krav hjemlet i øvrig regelverk som er tillagt Arbeidstilsynets myndighet. Arbeidstilsynet opplyser at de fører dermed tilsyn med kommunene på lik linje med at de fører tilsyn med alle andre aktører i arbeidslivet. Aktiviteten påvirkes av de generelle nasjonale prioriteringene basert på risikobildet i samfunnet. Fra 2017 har kommunale virksomheter vært et prioritert satsingsområde der det systematiske arbeidet knyttet til forebygging av vold og trusler er hovedtema. Arbeidstilsynet har både gjennomført tilsyn og samlet virksomheter og kommuner til veiledning om dette.

Arbeidstilsynet understreker at de fleste tilsyn med kommuner meldes på forhånd. Men det kan for eksempel, ved tilsyn på byggeplasser der kommunen er byggherre, dukke opp behov for at også byggherren følges opp ved uanmeldt tilsyn.

Arbeidstilsynet ble omorganisert i 2020 og gikk da over fra en geografisk inndeling til en funksjonsbasert inndeling.

Mattilsynet forvalter matloven, dyrevelferdsloven og kosmetikkloven og fører tilsyn med om kravene i disse lovene er oppfylt uavhengig av om aktørene er private eller offentlige. De kommunale områdene som er mest aktuelle for tilsyn fra Mattilsynet er drikkevanns-forsyning, institusjonsskjøkken og barnehager, med tilsyn av drikkevann som den viktigste. Tilsyn med vannforvaltning har vært en sentral føring i mange år. Hovedkontoret lager budsjett disponeringskriv

og operativ tilsynsplan for de ulike regionene. Den enkelte region operasjonaliserer dette ytterligere i form av antall og valg av konkrete tilsynsobjekter.

De fleste av Mattilsynets tilsyn er inspeksjoner som ikke varsles på forhånd. Dette for å få et realistisk bilde av hvordan regelverket følges opp i det daglige. Tilsynene av vannforvaltningen er imidlertid ofte revisjoner, som krever innsyn i hvilke systemer som er etablert for forvaltningsområdet.

3.3 De sentrale tilsynsmyndighetene legger føringer på metodebruk, men åpner for større fleksibilitet

De nasjonale tilsynsmyndighetene styrer og legger føringer på tilsynsførerens metodebruk i tilsynsarbeidet. Vi finner veiledere og metodehåndbøker på de fleste lovområdene. Tabellen nedenfor gir både eksempler på generelle veiledere og metodehåndbøker og veiledere som lages for gjennomføring av landsomfattende tilsyn knyttet til konkrete tema.

Tabell 6: Veiledere og metodehåndbøker

	Eksempler på veiledere og metodehåndbøker
Barnevernloven, Folkehelseloven, Helse- og omsorgstjenesteloven, Sosialtjenesteloven og Helsetilsynsloven	Veileder for tilsyn utført som systemrevisjon (Helsetilsynet)
Folkehelseloven	Ramme- og policydokument for tilsyn med folkehelseloven (Helsetilsynet)
Folkehelseloven	Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunenes folkehelsearbeid 2019. Tilsyn med kommunens arbeid med tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager og skoler (Helsetilsynet)
Barnevernsloven	Veileder for landsomfattende tilsyn 2020 med barnevernets arbeid med undersøkelser (Helsetilsynet)
Helse- og omsorgstjenesteloven	Veileder for landsomfattende tilsyn 2020 med tvungen somatisk helsehjelp i kommunale helse- og omsorgstjenester (Helsetilsynet)
Sosialtjenesteloven	Veileder for landsomfattende undersøkelse 2020-2021 om tilgjengelighet til sosiale tjenester i NAV (Helsetilsynet)
Opplæringsloven og barnehageloven	Metodehåndbok for tilsyn (Utdanningsdirektoratet)
Opplæringsloven og barnehageloven	RefLex – nettbasert egenvurderingsverktøy (Utdanningsdirektoratet)
Barnehageloven	Kommunenes rolle som barnehagemyndighet (Utdanningsdirektoratet)
Forurensningsloven, produktkontrollloven	Tilsynsstrategi for 2016-2020 (Miljødirektoratet)
Forurensningsloven	Sjekkliste for kommunetilsyn 2019 – avløp (Miljødirektoratet)
Introduksjonsloven	Veileder i plikt til kommunal egenkontroll med ordningene i introduksjonsloven (BFD)

Introduksjonsloven	Metodehåndbok Statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven (IMDi)
Introduksjonsloven	Tilsynsinstruks 2017-2020 individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram
Sivilbeskyttelsesloven	Veiledning for fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt (DSB)

De fleste veilederne og håndbøkene legger til grunn en metode for systemrevisjon. Disse veilederne har mange felleselementer, og det legges som regel opp til en kombinasjon av dokumentgjennomgang og tilsynsbesøk med intervjuer.

Flere av tilsynsmyndighetene forteller oss at utviklingen de siste årene har gått i retning av å gi tilsynsførerne større fleksibilitet i valg av virkemidler i tilsynene. Blant dem er Utdanningsdirektoratet som forteller at de nå går igjennom sitt veiledningsmaterieell for å legge til rette for et mer fleksibelt og risikobasert tilsyn. De begrunner det på denne måten:

«Utviklingen har gått fra detaljert styring til mer frihet. Det var nødvendig med detaljert styring fra starten. Nå som tilsynsmetodikken er blitt mer innarbeidet, kan vi slippe opp.»

I tillegg til større fleksibilitet er det blitt vanligere å legge inn et element av egenvurdering i tilsynet. Flere av de landsomfattende tilsynene i regi av Helsetilsynet, har egenvurdering som sentralt element. Det er utviklet veiledningsmaterieell for hvordan kommunen skal gjennomføre egevalueringen. Et eksempel er i landsomfattende tilsyn 2020 med tvungen somatisk helsehjelp i kommunale helse- og omsorgstjenester.

Miljødirektoratet forteller at de har latt seg inspirere av Helsetilsynets modell for å etterspørre kommunens egenvurdering i tilsynet, og de ba i 2019 alle kommuner om å gi en vurdering av tilstanden i årets landsomfattende aksjon (som gjaldt avfall).

Det kan også nevnes at Utdanningsdirektoratet har utviklet et nettbasert verktøy for egenvurdering (RefLex) som kommuner og skoler kan bruke uavhengig av tilsyn.

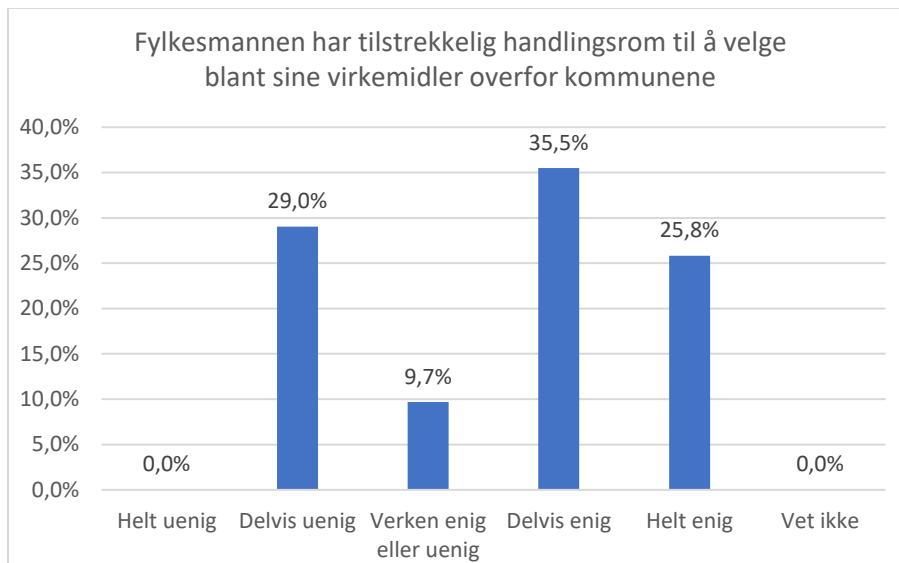
Brukerinvolvering synes også å ha fått større plass i de sentrale veilederne og metodehåndbøkene de siste årene. I våre intervjuer med de sentrale tilsynsmyndighetene, er det flere som trekker fram at de har blitt mer bevisst på å få fram synspunkter fra brukerne i tilsynene. De fremhever dette som et av de viktigste utviklingstrekkene de siste fem årene.

3.4 Fylkesmennene opplever større handlingsrom

Fra tidligere Difi-undersøkelser⁶ er vi kjent med at fylkesmannsembetene har etterlyst større frihet til å velge tema for tilsyn og mindre strenge volumkrav knyttet til de ulike typer tilsyn. Vår undersøkelse tyder på at fylkesmennene er blitt mer tilfreds med handlingsrommet.

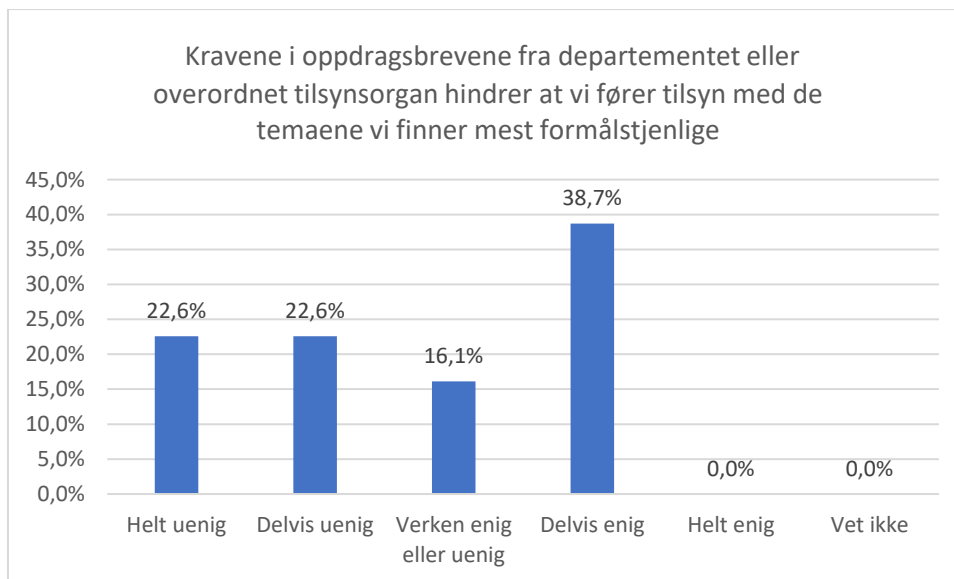
61 prosent av respondentene fra fylkesmannen sier seg helt eller delvis enig i at fylkesmannen har tilstrekkelig handlingsrom til å velge blant sine virkemidler overfor kommunene. 29 prosent er uenig i dette.

⁶ Bl.a. Difi 2016, 2015, 2015b, 2012, 2011



Figur 1 Fylkesmannsundersøkelsen

45 prosent av fylkesmannsrespondentene er helt eller delvis uenig i påstanden om at «kravene i oppdragsbrevene fra overordnet departement hindrer at vi fører tilsyn med de temaene vi finner mest formålstjenlig».

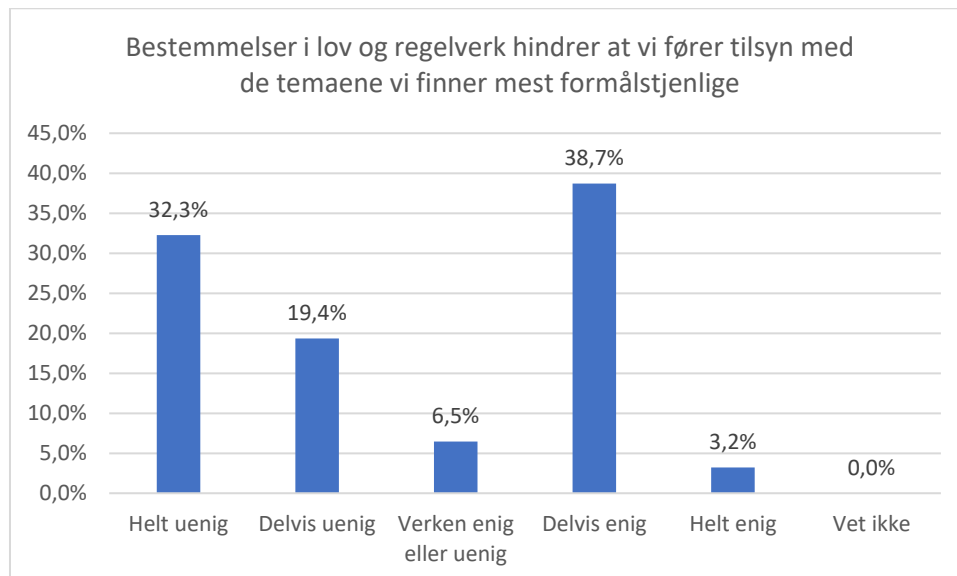


Figur 2 Fylkesmannsundersøkelsen

Det er riktig nok et stort mindretall (39 prosent) som er delvis enig i at krav fra overordnet organ hindrer dem i dette. Men her er det en stor endring fra en tilsvarende undersøkelse i 2015 da et klart flertall (71 prosent) sa seg enig i en påstand om at krav fra overordnede myndigheter kan forhindre eget valg av tilsynsystema.⁷ Dette tar vi derfor som en indikasjon på at styringen fra overordnet departement er blitt mindre detaljert.

⁷ Spørsmålstillingen i 2016 brukte uttrykket «kan forhindre», mens vi nå brukte betegnelsen «hindrer», noe som kan forklare noe av endringen.

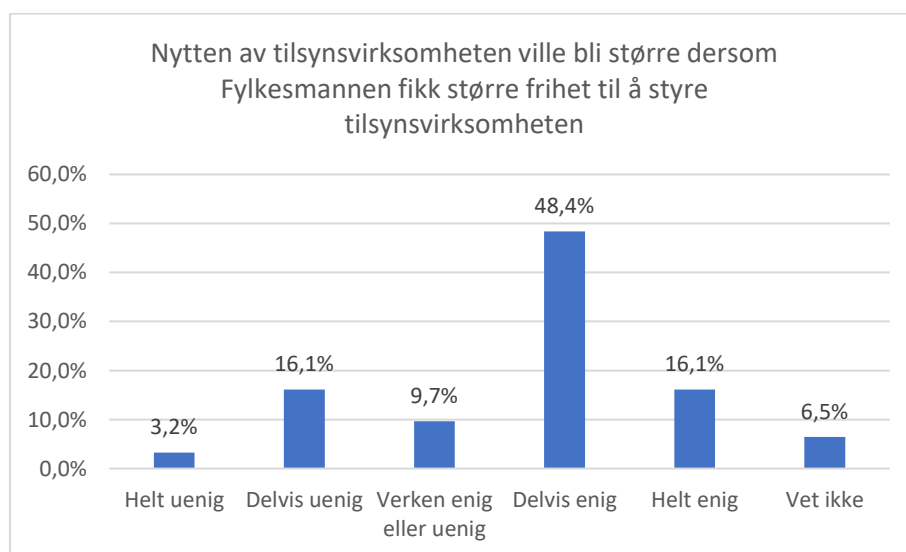
Vi ser ikke en tilsvarende endring mellom 2015 og 2020 på spørsmålet om bestemmelser i lov og regelverk hindrer dem i å føre tilsyn med de tema som de finner mest formålstjenlig. Her var det i begge undersøkelser rundt 40 prosent som var enig i dette.



Figur 3 Fylkesmannsundersøkelsen

Intervjuene våre med informanter fra fylkesmennene etterlater også et inntrykk av at handlingsrommet generelt sett er blitt større, men at dette varierer mellom områdene. Flere trekker fram at det har vært, og fremdeles er, sterkest styring på helseområdet. Én legger imidlertid til at «måten Helsetilsynet nå utvikler styringen sin på, peker i retning av større lokalt handlingsrom».

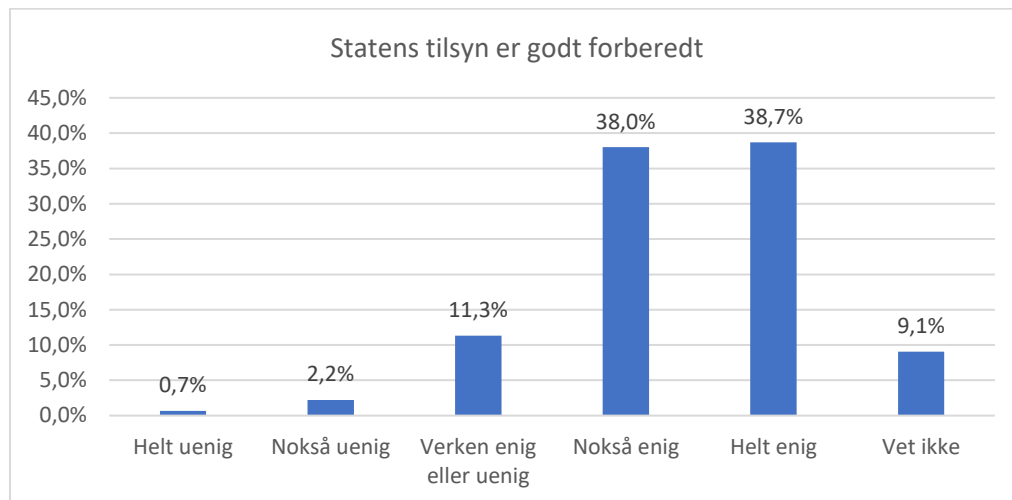
En ytterligere indikasjon på at handlingsrommet kan synes å ha blitt større, er at det nå er færre som er enig i påstanden om at «nyttan av tilsynsvirksomheten ville bli større dersom fylkesmannen fikk større frihet til å styre tilsynsvirksomheten». I vår undersøkelse er det 65 prosent som er enig i påstanden, mens det tilsvarende tallet i 2015 var 80 prosent. Her må det legges til at undersøkelsen fra 2015 ikke hadde noen verken/eller kategori, noe som gjør at skalaen ikke er helt sammenlignbar.



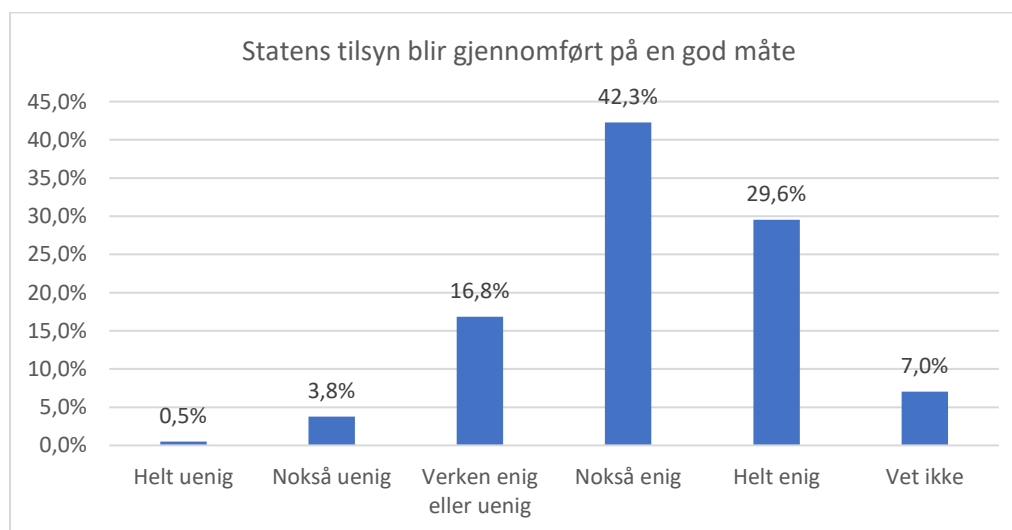
Figur 4 Fylkesmannsundersøkelsen

3.5 Kommunene er tilfreds med hvordan tilsynet gjennomføres

Vi ba respondentene i spørreskjemaet til kommunene om å ta stilling til om de opplever statens tilsyn som godt forberedt og om tilsynet blir gjennomført på en god måte. Figurene viser at kommunene er tilfredse både med måten tilsynene er forberedt på og måten de gjennomføres på.



Figur 5 Kommuneundersøkelsen



Figur 6 Kommuneundersøkelsen

4 Omfang av statlig tilsyn

Som redegjort for i metodekapitlet kan omfang av tilsyn forstås på flere måter. I dette kapitlet vil vi først vise utviklingen i antall tilsyn med kommunene, både for aktørplikter og kommuneplikter. Dernest redegjør vi for kommunenes opplevelse av den belastningen som tilsyn utgjør, og opplevelsen av hvordan dette har utviklet seg over tid.

4.1 Ingen store endringer i omfanget

For å besvare spørsmålet om utviklingen i antall tilsyn har vi som redegjort for i kapittel 1.3.1, gjennomført dokumentstudier og innhentet data fra tilsynsmyndighetene. I et vedlegg til dette kapitlet ligger oversikt over antall tilsyn for de ulike lovene og forskriftene som hjemler tilsyn med kommunen som tilsynsobjekt for perioden 2016-2019. Der vi har lengre tidsserier, har vi bygget videre på Difi-rapporten fra 2016 og de tidsseriene over antall tilsyn som ble presentert der. Vi presenterer utviklingen i antall tilsyn både med aktørplikter og kommuneplikter.

Når vi ser på det totale antallet tilsyn med kommunene for hele perioden, ser vi at antallet er svakt synkende fra 2016 til 2018, mens det er et hopp fra 2018 til 2019. Variasjonene fra år til år kan imidlertid forklares med prioriteringer i enkeltetater.

Tabell 7: Antall tilsyn fra 2016-2019

2016	2017	2018	2019
1354	1223	1143	1621

Arbeidstilsynet hadde alene en økning på 333 tilsyn fra 2018 til 2019 på grunn av sentrale satsinger som berørte kommunene. Tallene må også leses i lys av at flere av tilsynsetatene, bl.a. Helsetilsynet, har endret beregningsmetoder mellom 2017 og 2018.⁸

Det er også viktig å understreke at en slik oversikt over antall tilsyn må tolkes med varsomhet fordi ressursbruken knyttet til et tilsyn varierer mye, både mellom fagområdene og innad i et fagområde. For eksempel kan et brevtilsyn være lite tidkrevende, men det kan være omfattende å følge opp resultatet av tilsynet likevel. På samme måte kan en systemrevisjon kreve mye ressurser, men må ikke alltid bety det. Det er derfor viktig å se utviklingen i antall tilsyn i kombinasjon med ressursbruk hos tilsynsmyndigheter og tilsynsfører, nytten av tilsyn for innbyggerne og kommunen, samt opplevd belastning for kommunene.

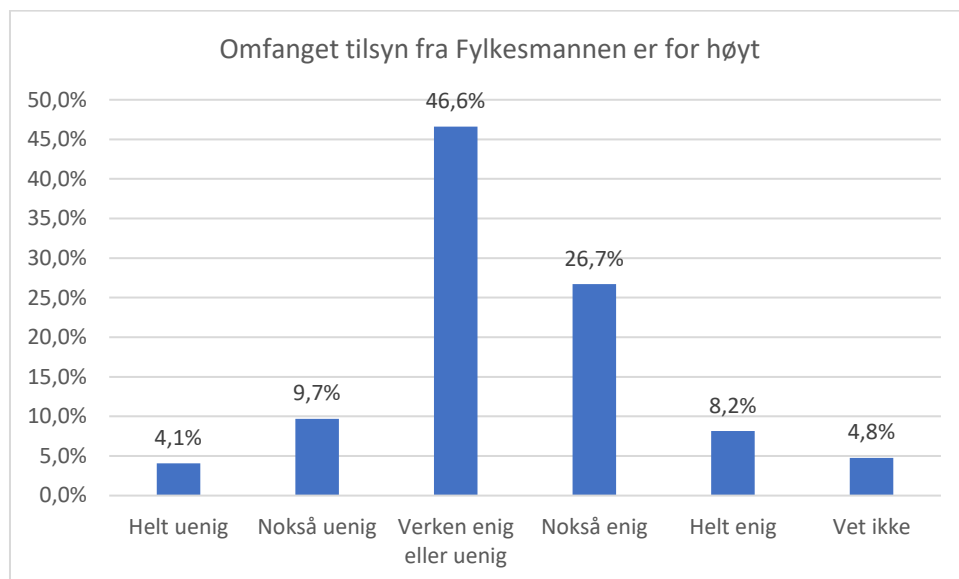
Se vedlegg 1 for utviklingen i antall tilsyn innenfor hvert enkelt lovområde.

4.1.1 Få har sterke meninger om omfanget

Vi ba respondentene fra kommunene vurdere om omfanget av tilsyn er for høyt. Tabellen under viser at 35 prosent av respondentene er enig i påstanden. Men enda flere, nesten 50 prosent, har svart at de verken er enig eller uenig. Tar vi med «vet ikke»-svarene, blir det mer enn 50 prosent. Trekker vi

⁸ For Helsetilsynets del betydde det at antall tilsyn gikk opp (se fotnote i vedlegg 2).

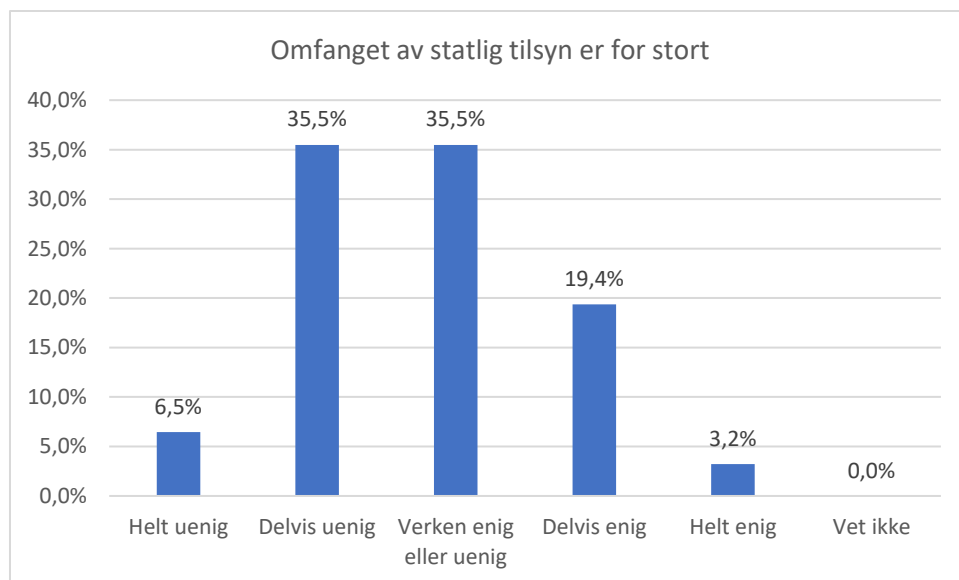
ut svarene fra kommunedirektørene, som vel i størst grad blir truffet av totaliteten av tilsyn, ser vi at også blant dem er det 47 prosent som ikke gir uttrykk for noen klar mening.



Figur 7: Kommuneundersøkelsen

Vi ba også respondentene vurdere om omfanget av tilsyn fra andre etater er for høyt. Her ser vi noe av det samme mønsteret, men andelen som ikke har noen klar mening om dette er enda større (over 60 prosent).

Vi stilte også respondentene hos fylkesmannen spørsmålet om omfanget av statlig tilsyn er for stort. 23 prosent sier seg enig i påstanden, men også blant fylkesmannsrespondentene er det en stor andel som uttrykker at de verken er enig eller uenig i denne påstanden.

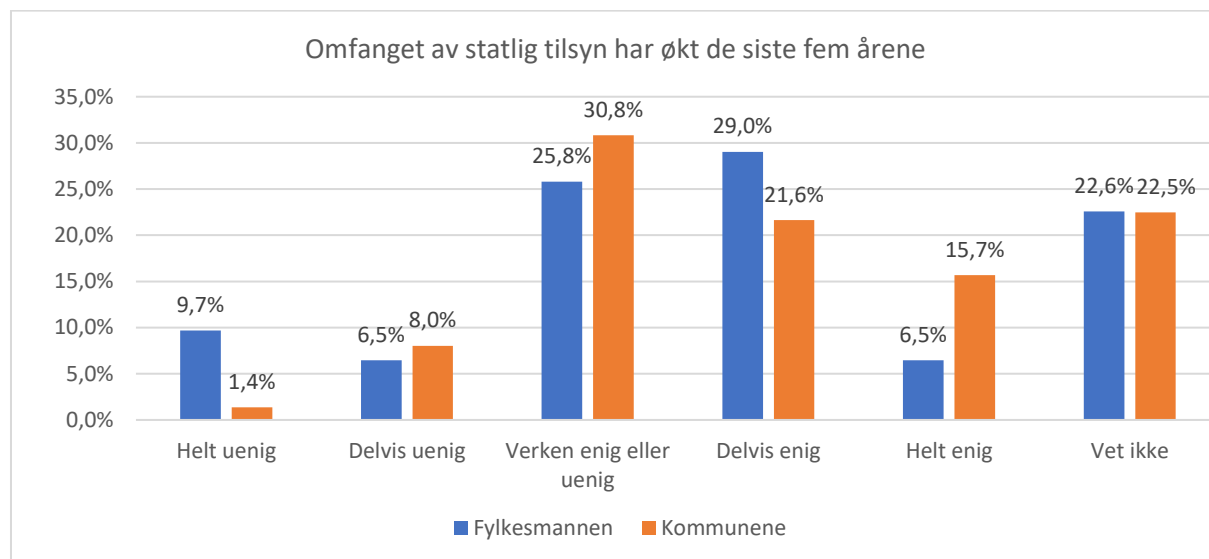


Figur Fylkesmannsundersøkelsen

4.1.2 Ingen klar opplevelse av at omfanget har økt

På spørsmål om omfanget har økt de siste fem årene er det 36 prosent i kommuneundersøkelsen som er helt eller delvis enig i det, mens 9 prosent er helt eller delvis uenig. Men også når det gjelder

denne påstanden, er det en verken/eller-kategori og en vet ikke-kategori som til sammen får over 50 prosent av svarene.



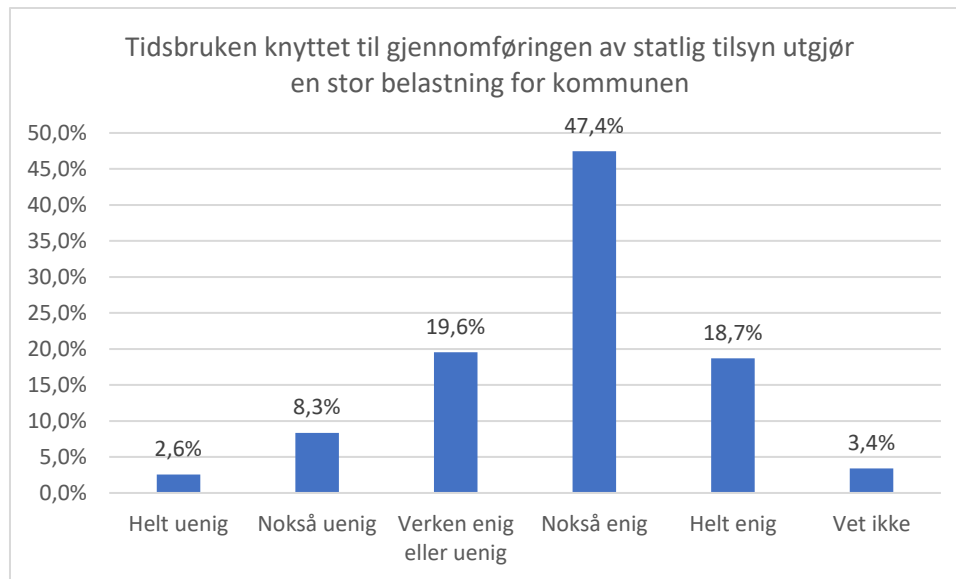
Figur 9 Fylkesmannsundersøkelsen og kommuneundersøkelsen

Blant respondentene fra fylkesmannen ser vi omtrent det samme. 36 prosent sier seg helt eller delvis enig i at omfanget har økt, mens 16 prosent er helt eller delvis uenig. Samtidig svarer 48 prosent «vet ikke» eller «verken enig eller uenig».

4.2 .. men gjennomføring av tilsyn oppleves som arbeidskrevende

Samtidig som tallene over kan tolkes i retning av at kommunene totalt sett ikke opplever omfanget av tilsyn som urimelig, er det mange som mener at tilsyn er arbeidskrevende for kommunene. Særlig gjelder dette arbeidet med å innhente den dokumentasjonen som tilsynet krever i forkant av et tilsynsbesøk.

Som figuren nedenfor viser, sier 66 prosent seg helt eller nokså enig i en påstand om at tidsbruken ved gjennomføring av tilsyn utgjør en stor belastning for kommunen.



Figur 10 Kommuneundersøkelsen

En ytterligere indikator på at tidsbruken knyttet til statlig tilsyn oppleves som et problem, er at mange respondenter benyttet det åpne kommentarfeltet i spørreundersøkelsen til å kritisere tidsbruk og belastning. Det var mange kommentarer av typen: «*Det tar for mye tid!*», «*Det krev mykje arbeid for ein liten organisasjon i ein liten kommune*», «*Tar sykt mye tid å sende inn omfattende dokumentasjon i forbindelse med tilsyn*». Samtidig er det også viktig å legge til at flere i disse kommentarene ga et dobbelt budskap ved å framheve at det var verdt innsatsen som for eksempel: «*Tilsyn krever ofte mye arbeid i forberedelser, men samtidig er dette også et grunnlag for god læring i organisasjonen.*» Dette kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 6.

4.2.1 Dokumentasjonskravene oppleves som mest belastende

En kritikk av tidsbruken kommer også fram i våre intervjuer med kommunene. Det er ulik opplevelse av om antall tilsyn har blitt flere eller færre, men samtlige gir uttrykk for at tidsbruken knyttet til de enkelte tilsynene er et problem. Da er det spesielt dokumentasjonskravene som trekkes frem, og ikke minst uklarhet om hva som er kravene til dokumentasjon. De etterlyser tydelige forventninger fra tilsynsfører over hva som forventes av innsendt dokumentasjon. Flere foreslår at de bør få liste over hvilke dokumenter som er aktuelle eller at de har et møte før de begynner å sende inn dokumentasjon der hensikten med tilsynet blir klarlagt og behovet for dokumentasjon blir avklart.

4.2.2 Dokumentasjonskrav kan påklages

Tidsbruk og belastning for kommunene knyttet til statlig tilsyn var et sentralt tema i forarbeidene til ny kommunelov. Blant annet tok en del kommuner i sine høringsvar til orde for at det burde settes en terskel for hvor mye dokumentasjon fylkesmannen kan kreve. KS ga NIBR i oppdrag å utrede terskel for dokumentasjonskrav for statlig tilsyn med kommunene. En delbestilling var å «*kartlegge om kommunene opplever at det samles inn for mye dokumentasjon ved tilsyn/belastningen for kommunen, og om kommunen dokumenterer mer enn nødvendig for å være føre var ...*» (NIBR 2017).

I rapporten kom det fram at både fasen med dokumentasjonsinnhenting og fasen med tilsynsbesøk og intervjuer ble opplevd som arbeidskrevende. Forskernes hovedinntrykk var at tilsynsmyndighetene krever for mye dokumentasjon fra kommunene i forhold til hva som er nødvendig.

Intervjufasen ble også opplevd som krevende, men her ble det påpekt at denne fasen ble opplevd som nyttig og ga læring. Dette samsvarer med inntrykkene fra våre intervjuer i kommunene.

NIBR anbefalte at ny kommunelov fortsatt bør ha et krav om at dokumentasjonen skal være *nødvendig* for å gjennomføre tilsynet, og at det i tillegg innføres en klagerett for kommunene på fylkesmannens pålegg om å utlevere dokumentasjon. Dette ble tatt til følge ved at ny kommunelov viderefører i § 30-3 krav om at fylkesmannen kun kan kreve opplysninger, dokumenter mv. som er *nødvendige* for å gjennomføre tilsyn. Nødvendighetskriteriet setter en begrensning på hva fylkesmannen kan kreve utlevert av dokumentasjon. Opplysningene skal være relevante og nødvendige for at fylkesmannen skal kunne vurdere om kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter. Videre er forvaltningsloven § 14, om klage ved pålegg om utlevering av opplysninger, i § 30-5 (i kommuneloven) nå også gjort gjeldende for kommuner som part i tilsynssak, slik at kommunene nå kan klage på fylkesmannens pålegg om å gi opplysninger.

5 Samordning av statlig tilsyn

Det har de siste årene blitt tatt flere initiativ for å få en bedre samordning av de statlige tilsynene rettet mot kommunesektoren, jf. også kap. 2. Det har dreid seg om samordning for tidspunkt for tilsyn, og det har dreid seg om samordning av metodikk og begreper i betydningen et mer felles metode- og begrepsapparat. I dette kapitlet ser vi på hvordan respondentene vurderer ulike samordningsbehov og hvordan fylkesmannen og andre statlige tilsyn utnytter sine verktøy for å samordne.

5.1 Fylkesmannen har verktøy for å samordne tilsyn

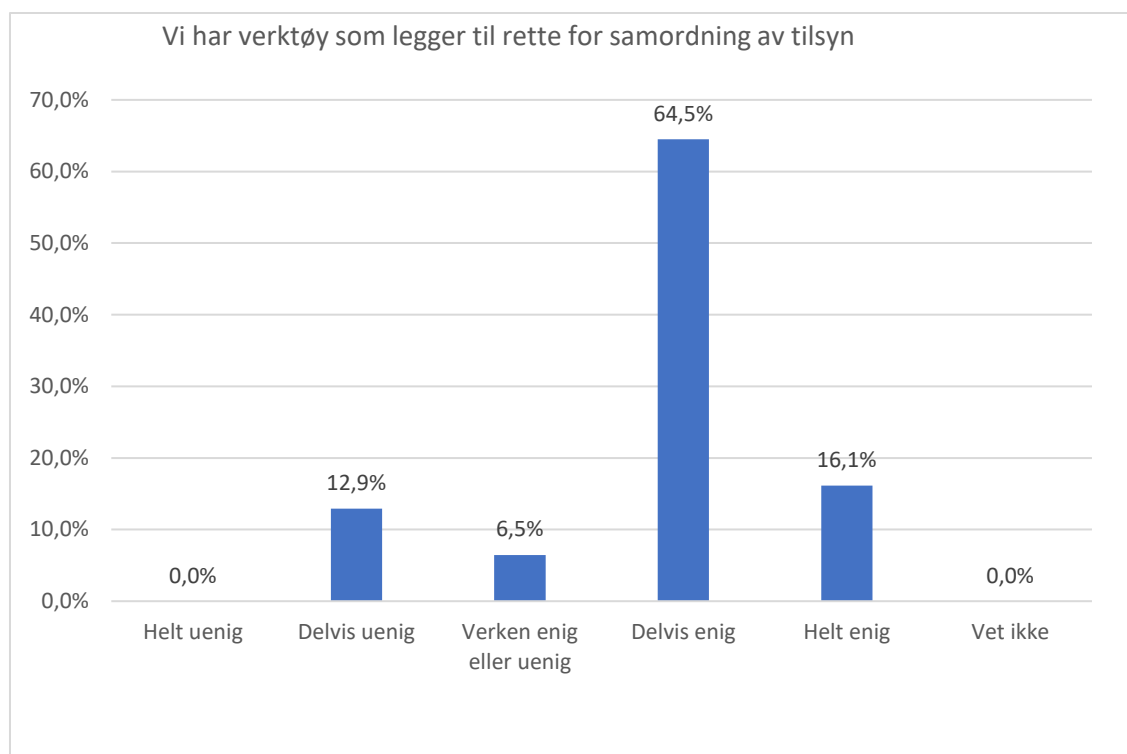
I den nye kommuneloven av 2018 ble Fylkesmannen tillagt en sterkere samordningsrolle: Fylkesmannen skal kunne sette frist for tilsynsmyndighetene til å innlevere tilsynsplaner, vurdere samlet omfang av tilsyn for hver kommune, og å formidle slike vurderinger til andre tilsynsorganer. Videre skal Fylkesmannen drøfte prioriteringer av planlagte tilsyn med kommunen, og tilsynsmyndighetene skal ta hensyn til omfanget av det samlede statlige tilsynet. Eventuelt skal de vurdere å utsette eller ikke gjennomføre planlagte tilsyn.

En felles tilsynskalender er et nytt verktøy som ble fasett inn i 2019, men fullt ut innført i 2020.

Som del av årsrapporten for 2019 ble fylkesmennene bedt om å rapportere på tiltak for samordning av statlig tilsyn. Ut fra denne rapporteringen ser det ut til at de fleste embeter har en koordinering internt i embetet, for eksempel i form av en intern tilsynsgruppe der alle fagavdelingene deltar.

De fleste embetene beskriver også ulike former for kontakt med eksterne tilsynsetater, men formen varierer. Noen av embetene beskriver at de har etablert et eksternt tilsynsforum der alle tilsynsetater som har kommunerettet tilsyn deltar i tillegg til representanter for kommunerevisjon. Andre skriver at denne typen møter med andre tilsynsetater har funnet sted, men uten at det fremstilles som at det er en fast ordning.

På spørsmål om de har verktøy som legger til rette for samordning, sier 81 prosent seg enig i det.



Figur 11 Fylkesmannsundersøkelsen

5.2 Manglende samordning i tid oppleves ikke som et stort problem

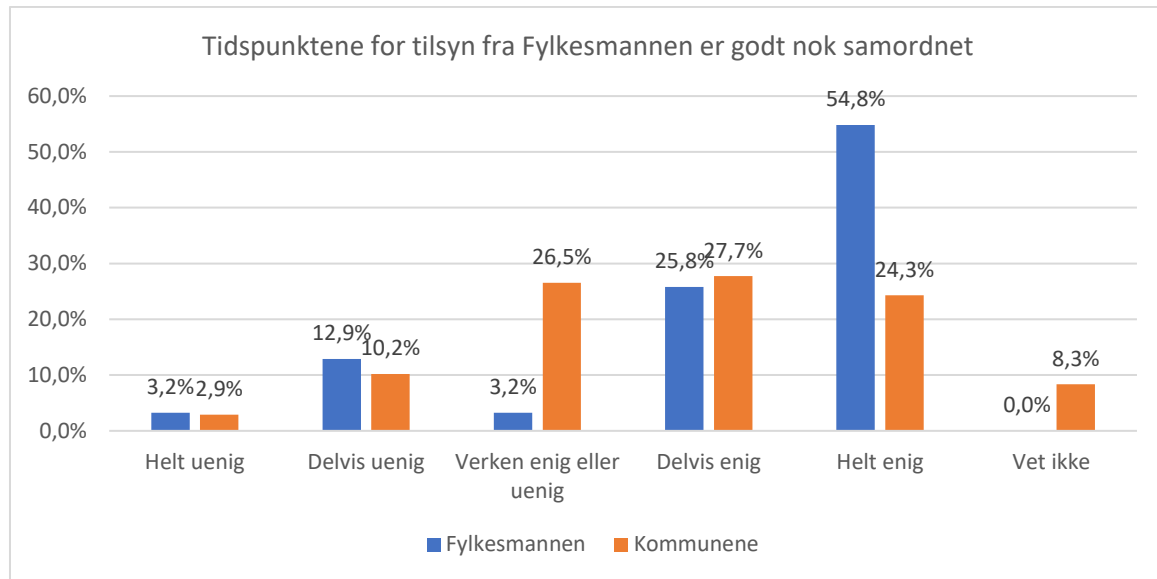
Vi ba respondentene vurdere samordning i tid i forbindelse med tilsyn fra statlige myndigheter. Et klart flertall av respondentene fra fylkesmennene er enig i at tidspunktene for tilsyn fra de ulike fagområdene hos fylkesmannen er godt nok samordnet (81%). Noe færre (65 prosent) av respondentene fra fylkesmennene, er enig i at tidspunktene for fylkesmannens tilsyn er godt nok samordnet med tilsyn fra andre tilsynsmyndigheter.

Blant respondentene fra kommunen er det færre som har gjort seg opp en mening, og resultatene indikerer at de ikke opplever dette som et stort problem i dag. Et knapt flertall er enig i påstanden om at tidspunktene for tilsyn fra fylkesmannen er godt nok samordnet. 13 prosent er uenig i påstanden og 35 prosent har ikke gjort seg opp noen mening om dette. Manglende samordning kan tenkes å treffe kommunedirektørene, som har et ansvar for helheten, hardere enn sektorsjefene. Når vi ser særskilt på svarene fra kommunedirektørene, ser vi at andelen som er uenig i at samordningen er god nok, stiger til 20 prosent. Andelen som ikke har gjort seg opp noen mening er den samme.

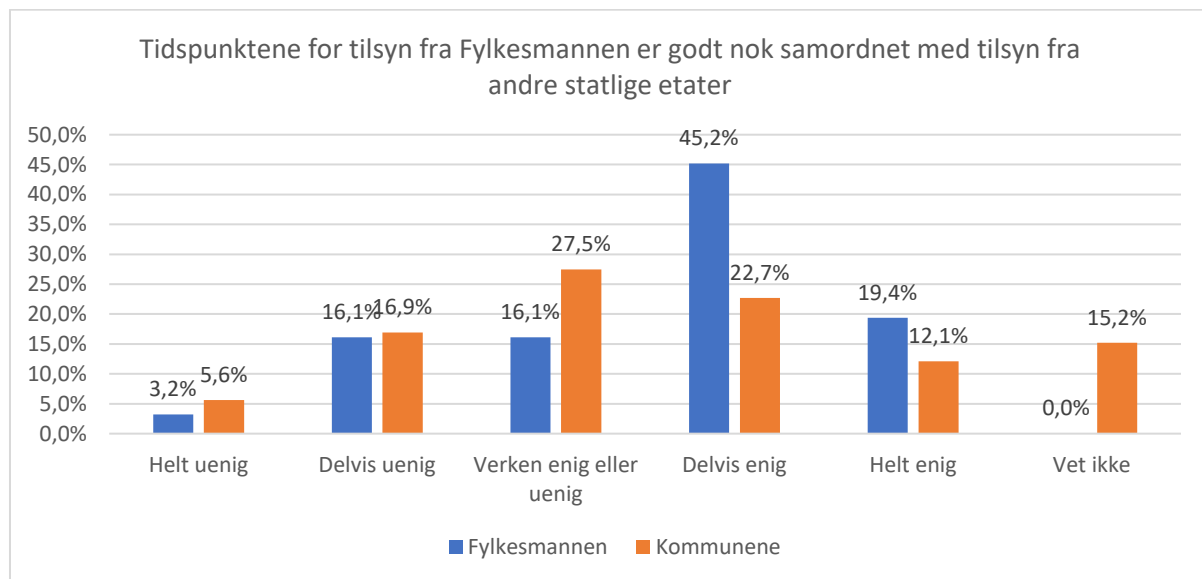
I likhet med i undersøkelsen blant fylkesmennene er det i kommunene færre som er enig i at samordningen av tilsyn med andre statlige etater er godt nok samordnet. Dette er en kjent problemstilling fra tidligere undersøkelser. I en omfattende undersøkelse (NIBR 2011) slås det fast at det oppleves som lettere å koordinere tilsyn internt i embetene enn å koordinere de andre tilsynsetatene, i første rekke Mattilsynet og Arbeidstilsynet. Dette synes fremdeles å være tilfellet.

I intervjuene med oss framgår det at både Mattilsynet og Arbeidstilsynet er positive til at fylkesmannen skal samordne statlig tilsyn, men de påpeker også at det ligger en utfordring i at det kan være vanskelig for dem å innpasse tilsynene til tilsynskalenderen. For Mattilsynets del skyldes

det at de har mange inspeksjonstilsyn og ikke varslede tilsyn. Når de ser bort fra systemrevisjonene har de en føring på at de i hovedsak skal komme uanmeldt, og dermed er det begrenset hva de kan legge inn i en tilsynskalender. For Arbeidstilsynet ligger den største utfordringen i at hvilke kommuner det skal føres tilsyn med ikke planlegges før etter at nasjonale prioriteringer er besluttet.



Figur 12 Fylkesmannsundersøkelsen og kommuneundersøkelsen



Figur 13 Fylkesmannsundersøkelsen og kommuneundersøkelsen

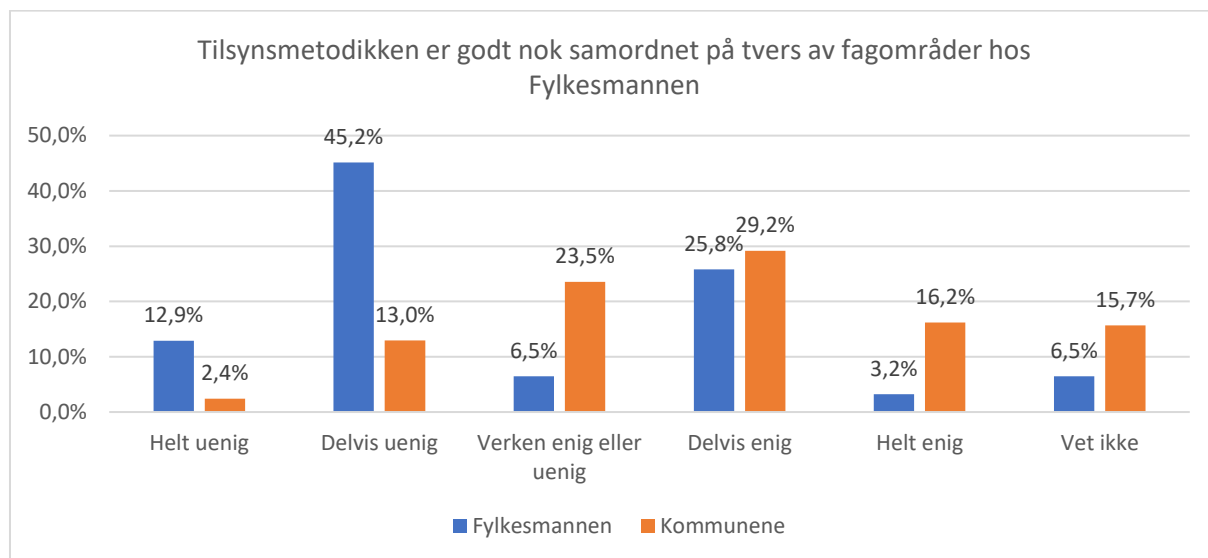
Dette samsvarer med de inntrykkene vi satt igjen med etter intervjuene med kommunene og fra de skriftlige kommentarene til spørreskjemaet. Hvorvidt dette oppleves å være et problem i dag varierer, men de fleste av våre informanter gir uttrykk for at det er et viktig arbeid som er gjort i å samordne tidspunkt. Noen opplever at det fremdeles er et problem at ulike tilsyn faller sammen i tid, og et slik uheldig sammenfall skjer oftere mellom tilsyn fra fylkesmannen og andre statlige tilsyn enn mellom tilsyn internt hos fylkesmannen. I kommentarfeltet til spørreskjemaet blir Arbeidstilsynet hyppigst trukket fram som den som er lite koordinert med de andre, både når det gjelder tidspunkt

og metodikk. Dette kan henge sammen med at Arbeidstilsynet i mye mindre grad enn de andre bruker revisjon som metode.

5.3 Manglende samordning av metodikk og begrepsbruk oppleves som et større problem av fylkesmannen enn av kommunene

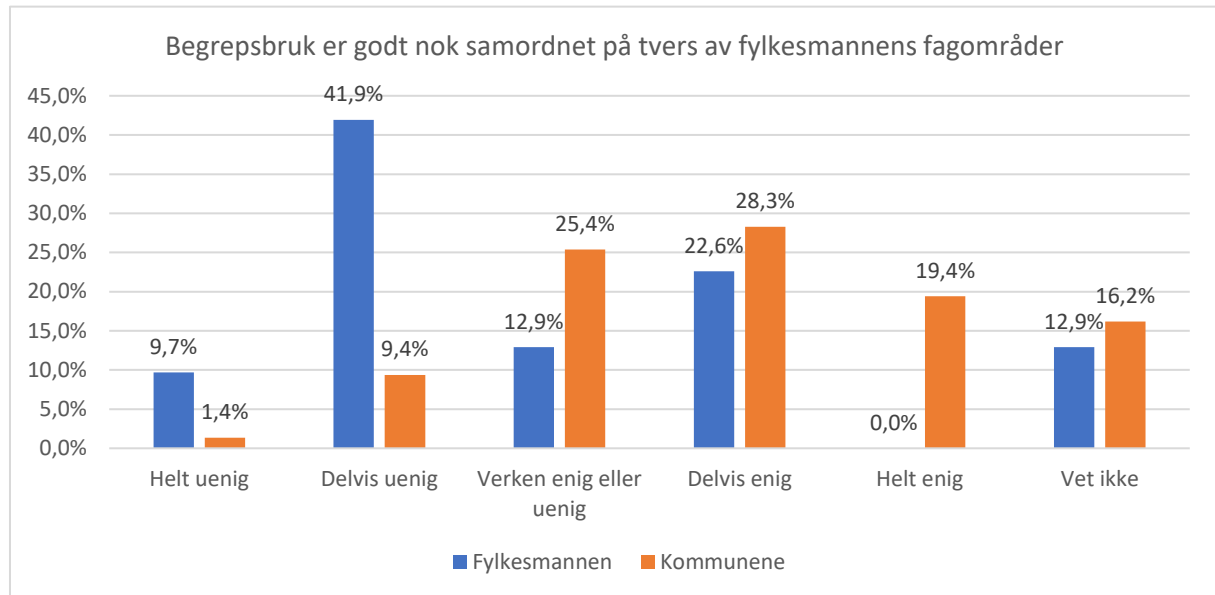
På spørsmål om metodikken er godt nok samordnet på tvers av fagområder hos fylkesmannen svarer et flertall (58%) i fylkesmannsundersøkelsen at de er helt eller delvis uenig i dette. For kommunene er det tilsvarende tallet bare 15 prosent. Når vi i tillegg ser at det også her er en stor andel (39 prosent) som har svart vet ikke eller verken enig eller uenig, kan dette tyde på at dette ikke oppleves som et problem i kommunene.

Vi kan legge til at et tilsvarende mønster i svarfordelingen viser seg når det gjelder samordning av tilsynsmetodikken på tvers av øvrige statlige etater.



Figur 14 Fylkesmannsundersøkelsen og kommuneundersøkelsen

Når det gjelder spørsmålet om samordning av begrepsbruk, er svarfordelingen temmelig lik fordelingen for samordning av metodikk. Også i vurderingen av om begrepsbruken er godt nok samordnet er det store forskjeller mellom fylkesmann og kommuner, idet respondentene for fylkesmannsembetene er langt mer kritiske.



Figur 15 Fylkesmannsundersøkelsen og kommuneundersøkelsen

Et tilsvarende mønster i svarfordelingen viser seg når det gjelder samordning av begrepsbruken på tvers av øvrige statlige etater.

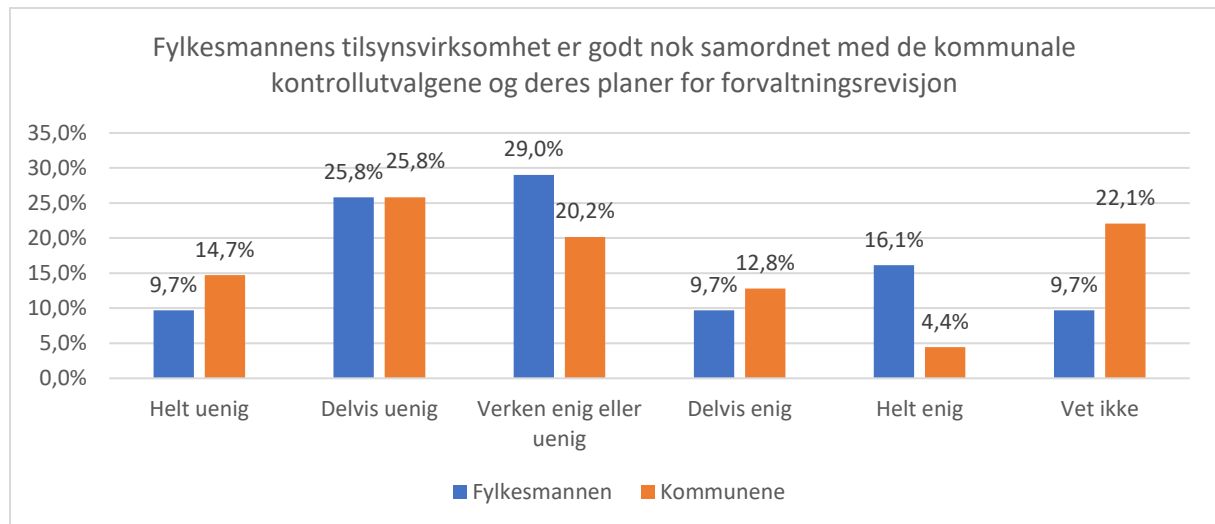
5.4 Samordningen med kommunens egenkontroll oppleves ikke som god nok

Det er i mange utredninger blitt etterlyst at fylkesmannen samordner seg mer med kommunenes egenkontroll⁹. I første rekke dreier dette seg om samordning med kommunenes planer for forvaltningsrevisjon og forvaltningsrevisjonsrapporter. Det er blitt pekt på at tilsynsmyndighetene bør legge vekt på kommunens egenkontroll når de prioriterer hvor det skal utføres tilsyn. I ny kommunelov av 2018 ble det fastsatt at statlige tilsynsmyndigheter i sin planlegging og gjennomføring av tilsyn skal ta hensyn til det samlede statlige tilsynet med den enkelte kommunen og til relevante forvaltningsrevisjons-rapporter. Hvis kommunen nylig har gjennomført en kontroll med det samme temaet, skal det vurderes å utsette eller å ikke gjennomføre tilsynet (§ 30-7).

På grunnlag av kartleggingen av statlig tilsyn i 2015 vurderte Difi at samordningen mellom statlig tilsyn og kommunens egenkontroll synes å være svak. Difi anbefalte å undersøke om tilsyn og egenkontroll kan sies å være komplementære, og at det samarbeides om å sikre informasjonsutveksling og erfaringsoverføring (Difi 2016).

Undersøkelsen denne gang viser at verken respondentene fra kommunene eller fra fylkesmannen vurderer denne samordningen som god nok. Dette spørsmålet skiller seg ut, sammenlignet med de foregående samordningspåstandene, ved at det er klart flere som er uenig i at samordningen er god nok (hhv 40 prosent for kommunene og 35 prosent for fylkesmannen). Men også her er det svært mange som ikke har gjort seg opp noen klar mening (42 prosent for kommunene og 40 prosent for fylkesmannen). Vi tolker disse tallene som at det her er et forbedringspotensial.

⁹ Difi 2016, PWC 2015, NIBR 2011, Fylkesmannen Aust- og Vest Agder 2016



Figur 16 Fylkesmannsundersøkelsen og kommuneundersøkelsen

Samordning med egenkontrollen ikke så relevant for øvrige statlige tilsyn

I intervjuene med tilsynsmyndighetene kommer det frem at for tilsyn med aktørpliktene oppleves hensynet til den kommunale egenkontrollen som lite relevant. De fører som regel tilsyn med aktører i en kommune fordi de er en del av en nasjonal prioritering eller fordi det er kommet inn varsler som de må sjekke ut. For tilsyn med kommunepliktene er vårt inntrykk, etter intervjuene, at det varierer hvilken rolle kommunale revisjonsrapporter spiller både når det gjelder fylkesmannens risikovurderinger og i forbindelse med dokumentasjon i et særskilt tilsyn. Men flere påpeker at det ofte ikke er så veldig relevant, fordi egenkontrollen ofte tar for seg mange andre forhold enn hva fylkesmannen skal være opptatt av i sitt tilsyn.

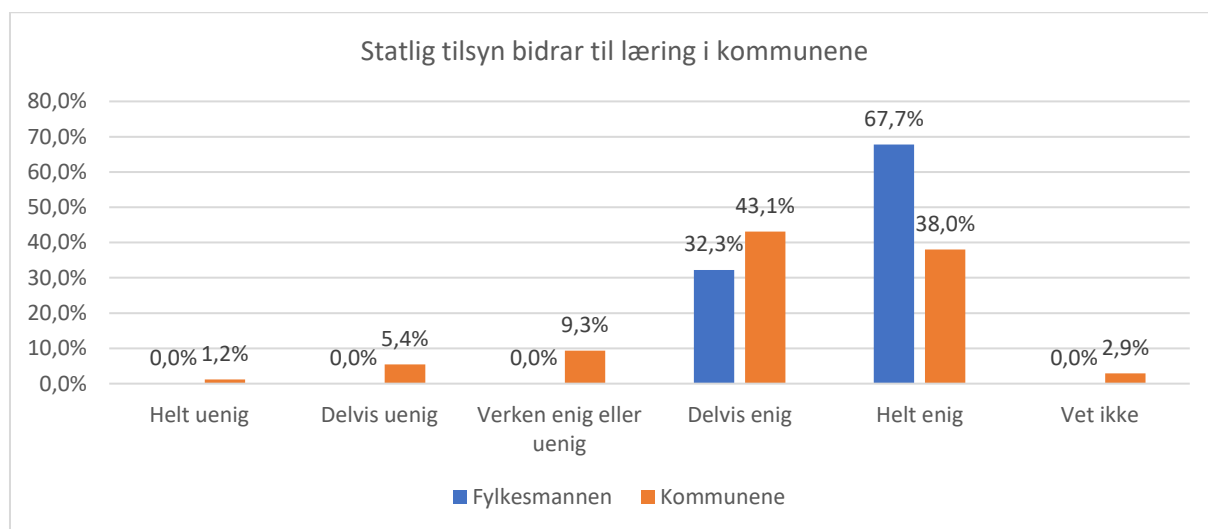
6 Nytte av statlig tilsyn

I dette kapitlet ser vi på hvordan respondentene vurderer nytten av statlig tilsyn i ulike sammenhenger. Der det er mulig og relevant, sammenlikner vi med tidligere undersøkelser for å spore utviklingstendenser.

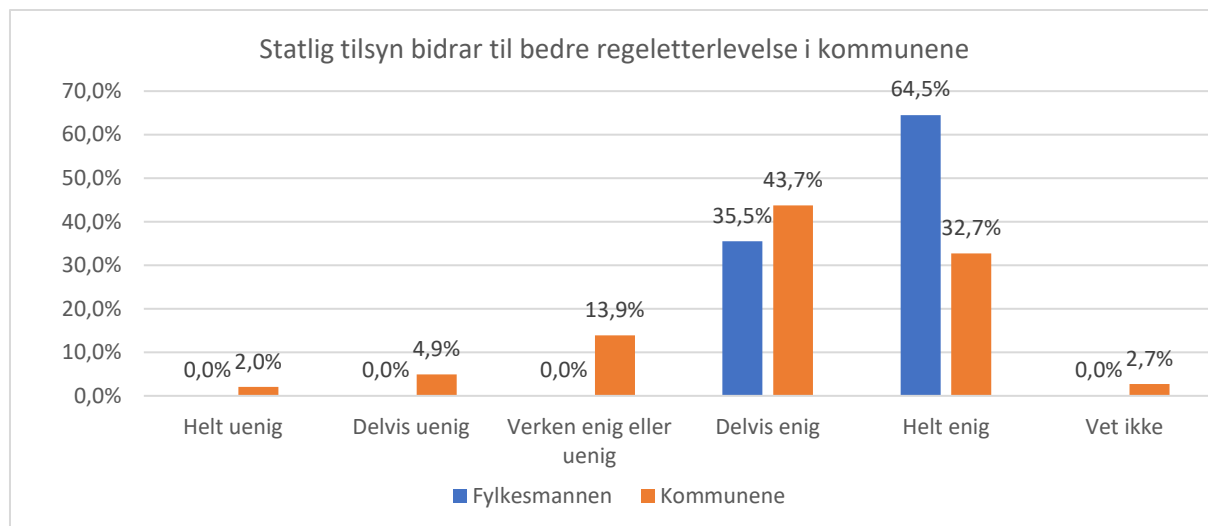
Med begrepet nytte av tilsyn refererer vi til *opplevelse* av nytte. Det vil si at dersom både tilsynsmyndigheter og kommuner opplever at tilsynet fører til bedre regeletterlevelse, god kvalitet på tjenestene og læring i kommunene, så er det nyttig. Vi har ikke vurdert om gjennomførte tilsyn faktisk har ført til bedre regeletterlevelse.

6.1 Tilsyn oppleves som nyttig...

Vår kartlegging viser at både tilsynsmyndighetene og kommunene opplever at tilsyn er nyttig. Figurene nedenfor viser at fylkesmennene og kommunene er enige i at tilsyn fører til læring og bidrar til bedre regeletterlevelse. Blant respondentene fra fylkesmennene sier 100 prosent seg helt eller delvis enig i påstandene. Også i kommunene er et stort flertall enig. 81 prosent er helt eller delvis enig i at det fører til læring, og 76 prosent er helt eller delvis enig i at det bidrar til bedre regeletterlevelse. Bare 6 prosent er uenig i disse påstandene.



Figur 17 Fylkesmannsundersøkelsen og kommuneundersøkelsen



Figur 18 Fylkesmannsundersøkelsen og kommuneundersøkelsen

Flere av våre informanter fra kommunene peker på at det er nyttig «å bli kikket i kortene» både fordi det virker skjerpende og fordi de lærer noe av det. En mindre kommune la vekt på at etter hvert som de har vært utsatt for en del tilsyn, får de mer på plass, og at det dermed også blir mindre belastende med nye tilsyn.

Det var også svært mange som benyttet det åpne kommentarfeltet i spørreskjemaet til å fremheve nytten av tilsyn, som for eksempel denne:

«Dei tilsyna vi har hatt i mi avdeling, har vore gode prosessar som vi har lært mykje av. Vi har måtta arbeide med våre rutinar og praksis, og det kjem brukarane til gode. Eg synes tilsyn tilfører oss mykje god erfaring, og vi skjerper oss.»

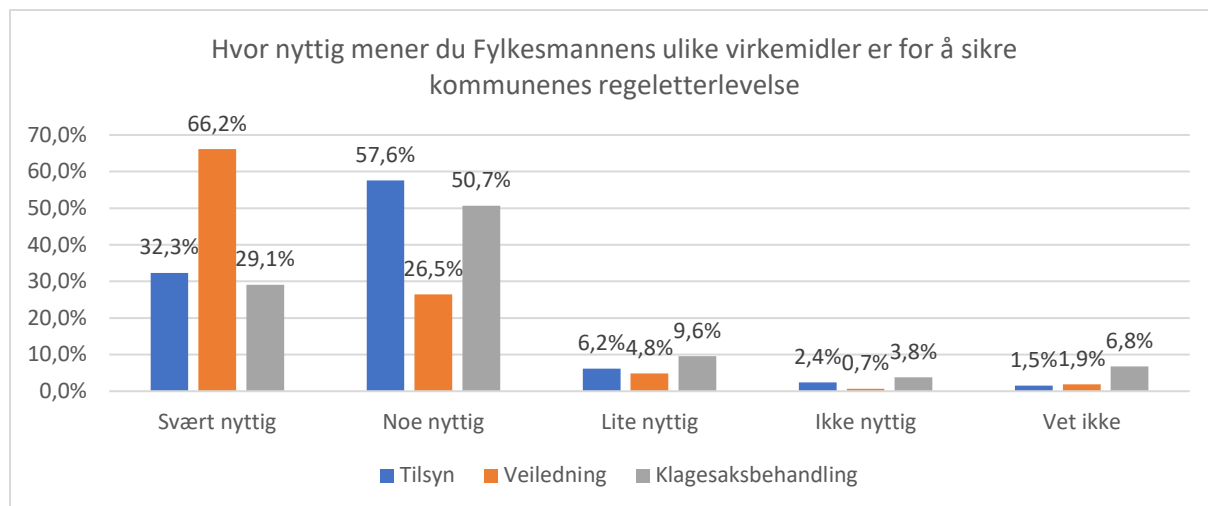
En annen respondent slår rett og slett fast at «Tilsyn er nødvendig, utviklende og lærerikt».

Disse vurderingene blant kommunene reflekteres også i tidligere kartlegginger: I kommune-proposisjonen for 2018 ble det på grunnlag av to tidligere rapporter (Difi 2015, 2016) lagt til grunn at «...kartleggingen viser at både kommuner og fylkesmenn mener at statlig tilsyn er nyttig, fører til læring og til bedre kommunale tjenester.» (Prop. 128 S, 2016-17, s.50).

Andre vurderinger går i samme retning. I en NIBR-rapport bekreftes Difis vurdering fra 2015 og 2016, og det heter at «Hovedinntrykket ... er at kommunene synes å se en betydelig nytteverdi av tilsyn» (NIBR 2017, s. 13).

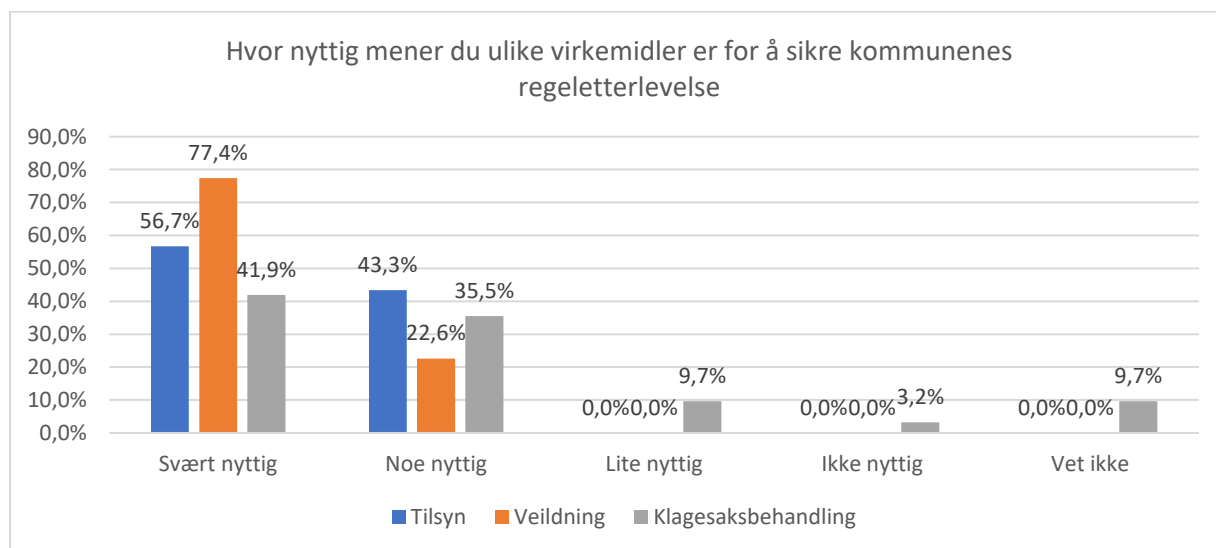
6.1.1 ... men veiledning vurderes som enda nyttigere

Statlig tilsyn får altså en høy nyttevurdering av kommunene. Men når vi ber kommune-respondentene vurdere nytten av tilsyn opp mot andre virkemidler, ser vi at veiledning som et selvstendig alternativ til tilsyn, scorer enda høyere. Forskjellen er riktig nok svært liten når svarene «svært nyttig» og «noe nyttig» (93 mot 90 prosent) ses samlet. Veiledning får imidlertid en mye høyere score enn tilsyn (66 mot 32 prosent) når vi kun ser på de som har svart «svært nyttig».



Figur 19 Kommuneundersøkelsen

Et tilsvarende spørsmål til fylkesmennene viser at også der vurderes veiledning noe mer nyttig enn tilsyn. Svarene viser nemlig at 77 prosent av respondentene vurderer veiledning som virkemiddel som svært nyttig, mens 57 prosent vurderer tilsyn som svært nyttig. Hvis vi samler svarene «svært nyttig» og «noe nyttig», er det imidlertid 100 prosent som vurderer veiledning og tilsyn som nyttig.

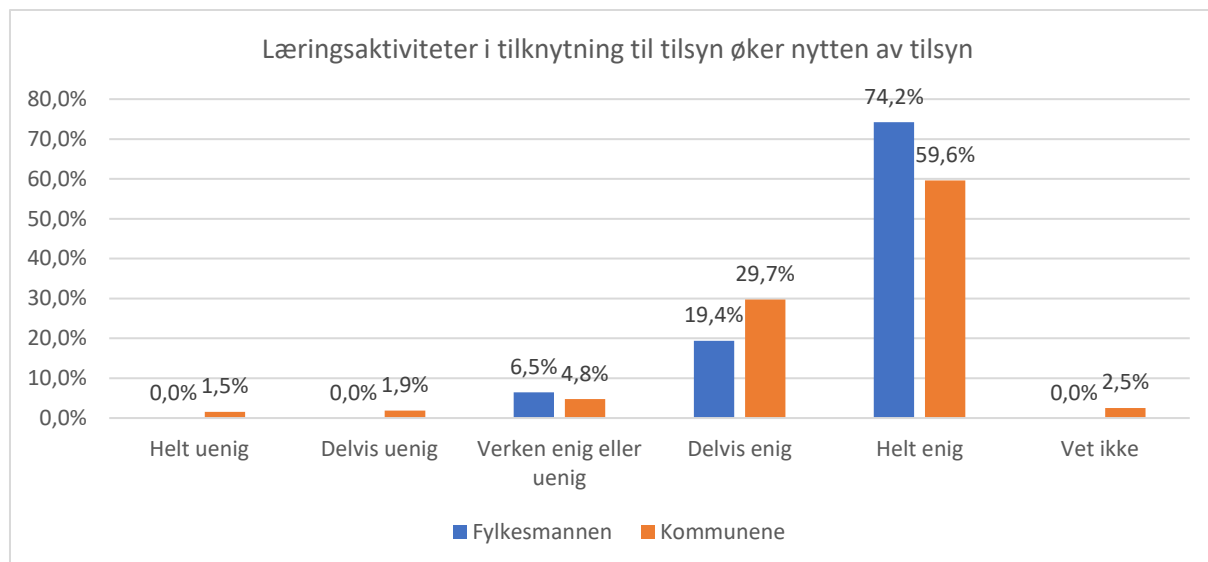


Figur 20 Fylkesmannsundersøkelsen

6.2 Læringsaktiviteter øker nytten av tilsyn

Flere undersøkelser har de siste årene pekt på positive erfaringer med å kople læringsaktiviteter og veiledning tettere til tilsynsaktivitetene for å få større nytte av tilsynene (Difi 2015, 2016 og Sivesand, Skedsmo og Hall 2016). Dette er også et av de mest entydige resultatene fra årets undersøkelse.

Nærmere 90 prosent av respondentene i kommunene sier seg enig i at læringsaktiviteter i tilknytning til tilsynet øker nytten av tilsynet. 60 prosent sier seg helt enig, og kun 3 prosent er uenig i påstanden. Blant respondentene fra fylkesmennene er ingen uenig i påstanden, og 75 prosent er helt enig.



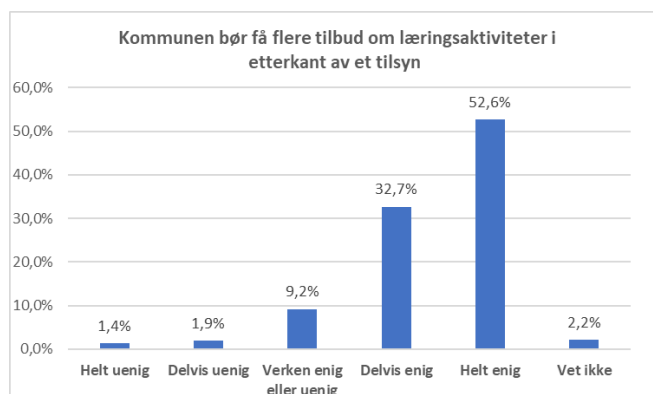
Figur 21 Fylkesmannsundersøkelsen og kommuneundersøkelsen

Tendensen som vi dokumenterte i 2015, synes å ha blitt forsterket i årene etter. Oppfatningen om at læringsaktiviteter øker nytten av tilsyn har befestet seg. I undersøkelsen vår fra 2015 var det et stort flertall som var enig i at læringsaktiviteter øker nytten av tilsyn, men i den undersøkelsen var det flere både i kommunene og i fylkesmannsembetene som sa seg *delvis enig* i påstanden enn som sa seg *helt enig* i påstanden. I årets undersøkelse er det omvendt.

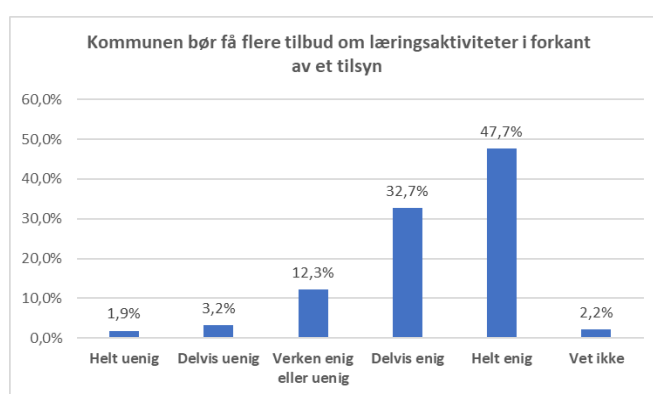
På spørsmål til våre informanter om hva de ser som viktige utviklingstrekk de siste fem årene, ser vi det samme bildet. Mange trekker fram mer veiledning og flere læringsaktiviteter i tilknytning til tilsynet som et klart utviklingstrekk. En rådmann sa:

«Det er blitt et mer veiledende tilsyn, og det er veldig bra. Når tilsynet er avsluttet, er det viktig at vi har lært noe og blitt bedre»

Kommunene ønsker flere læringsaktiviteter både i forkant og i etterkant av tilsyn.



Figur 22 Kommuneundersøkelsen



Figur 23 Kommuneundersøkelsen

Figurene viser at 85 prosent er enig i at kommunene bør få flere tilbud om læringsaktiviteter i etterkant av tilsyn, og 80 prosent er enig i at det bør være et slikt tilbud i forkant av tilsyn. En større andel svarte helt enig enn delvis enig. I det åpne kommentarfeltet i spørreskjemaet var det flere som benyttet anledningen til å etterlyse et slikt tilbud, og en av dem begrunnet det på denne måten:

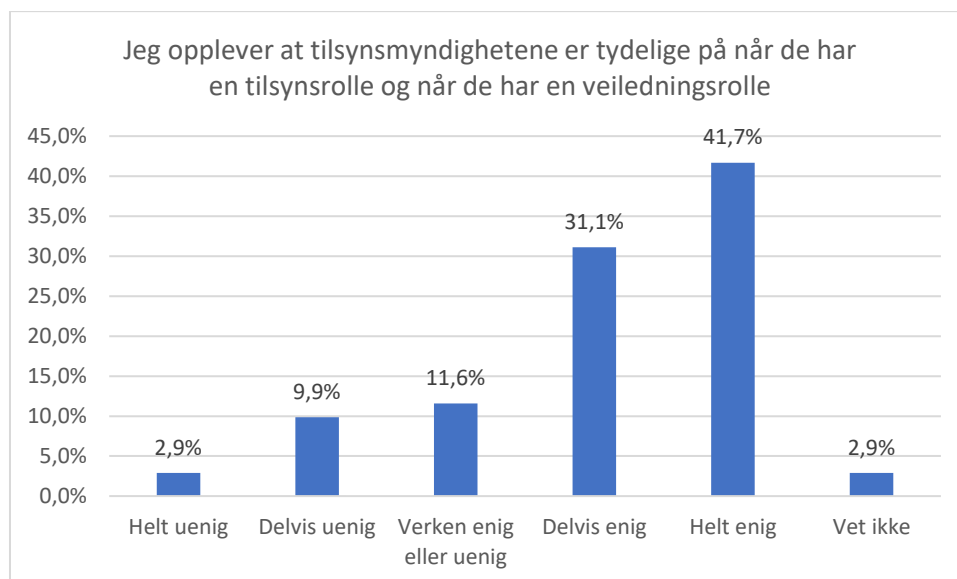
«Må vekk frå tilsyn åleine. Folk ynskjer å gjera ein god jobb, og eg trur det blir betre for fleire om det blir invitert til rettleiingsmøte, refleksjon for å sikra ei god forståing og tid til å få ting på plass. På plass i form av god praksis, innarbeida på alle nivå, og då treng ein litt tid».

Dette er i tråd med de idealene for tilsyn som vi får beskrevet fra våre informanter i de sentrale tilsynsmyndighetene og i fylkesmannsembetene. En representant for fylkesmannsembetene sa det slik:

«Formålet har endret seg i løpet av 10-årsperioden. Opptatt av at tilsyn skal ha effekt, gi læring og resultater. Dette er viktigere enn metode.»

6.2.1 Tilsynsmyndighetene er tydelige på når de har en tilsynsrolle og når de har en veiledningsrolle

Forholdet mellom tilsyn og veiledning har vært en gjenganger i debatten om statlig tilsyn med kommunene, og man har vært opptatt av å finne en form på veiledningen som gjør at læring skjer og at tilsyn får effekt, men samtidig ikke utfordrer det kommunale selvstyret. For at dette skal fungere på en god måte, er det avgjørende at kommunen forstår når staten opptrer som tilsyn og kontrollør, og når staten opptrer som veileder. Her tyder vår undersøkelse på at dette i praksis ikke oppleves som noe problem: hele 73 prosent av kommunerespondentene opplever at tilsynsmyndighetene er tydelige på når de har en tilsynsrolle og når de har en veiledningsrolle. Bare 13 prosent er uenig, og det er kun 3 prosent som er helt uenig.



Figur 24 Kommuneundersøkelsen

6.3 Uheldig å bare fokusere på feil

En gjennomgående vurdering fra våre informanter i kommunene er at tilsynene har hatt et for negativt fortegn, og flere mener at dette fremdeles er et problem. Blant annet trekker flere frem problemene ved at den offentlige tilsynsrapporten kun er opptatt av det negative:

«Tilsynsrapporter som bare gjengir avvik og lovbrudd, fremfor å gi et totalbilde, undergraver omdømmet for kommunale tjenester. Media tar jo utgangspunkt i disse rapportene. Da er det vanskelig å få et nyansert bilde i opinionen»

«Av og til leser vi i avisen om alle lovbruddene ikommune. Det gjør noe med folks tillit til kommunen. Tilsynsrapporten handler bare om merknader og lovbrudd – store som små. Den blir offentlig, og du sitter igjen som en kjeltring».

Flere trekker også frem at det er uheldig at man har endret begrepsbruken fra avvik til lovbrudd, og fremhever at språkbruken bør endres:

«Språkbruken ved tilsyn bør endrast. Ein kan føle seg som en kriminell. Det meste er gjerne ok, men det blir svært sjeldan sagt noko positivt. Det blir dei punkta der ein får merknad eller lovbrøt som får all merksemd»

6.3.1 En utvikling i retning av mer dialog, men det er lokale forskjeller

Samtidig er det også en gjennomgående vurdering fra våre informanter at det de siste årene har vært en endring i retning av mer dialog og ny måte å nærme seg kommunene på. Informantene fra fylkesmannsembetene legger vekt på hvor viktig det er med en tett dialog og å utvikle en tillitsbasert relasjon:

«En helt annen måte å møte kommunene på nå.Det har også betydning hvilken dialog vi klarer å få med den enkelte kommune. Det er mange faktorer som spiller inn på hvordan kommunene opplever tilsynet. Større grad av dialog og åpenhet er viktig i tillegg til tilsynene gir et godt grunnlag for det videre arbeidet».

«Ser nytten av mer dialog enn kontrollfokuset som var tidligere. Da stilte vi mer med mørke solbriller og store svarte biler»

Det blir fra flere av våre informanter, både i intervjuene og i det åpne kommentarfeltet i spørreskjemaet, understreket at det er svært viktig for kommunene at de blir møtt med respekt og at det er en reell dialog. «Det er ikke noe kjekt når tilsynsbesøk fører til at de ansatte sitter igjen i tårer. Det handler om folkeskikk og å vise folk respekt». Vedkommende bak dette utsagnet mente at det var utvikling i retning av et mer lærende tilsyn med vekt på god dialog, men at dette også var personavhengig.

Inntrykket er at det er store forskjeller mellom embeter, og også mellom fagmiljøer innen samme embetet, i hvordan tilsynsmyndighetene forholder seg til kommunene. Noen har arbeidet slik en stund, for andre er det mer nytt.

En av våre kommuneinformanter forteller at de har opplevd et linjeskifte etter sammenslåing av fylkesmannsembetene.

«Vi har kritisert lenge at fylkesmannen bare legger frem avvikene. De har svart med at det ikke er deres jobb å påpeke det som er bra. Dette har endret seg etter sammenslåingen. Ser et linjeskift nå»

Også fra kommentarene i det åpne kommentarfeltet i spørreskjemaet finner vi beskrivelser som tyder på store forskjeller i kultur mellom de ulike embetene:

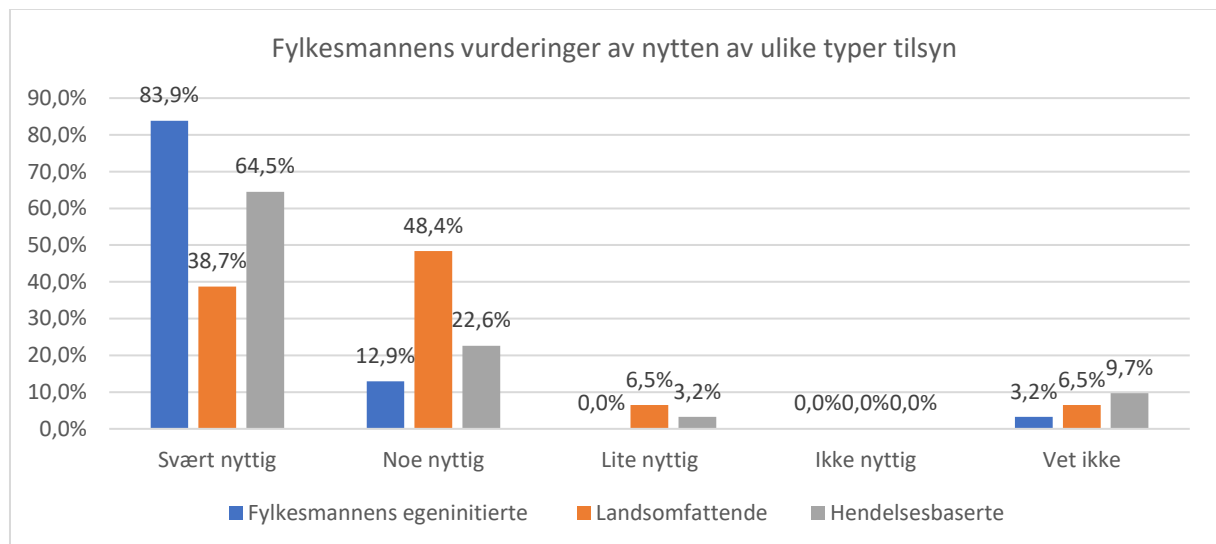
«Har vært rådmann/kommunedirektør både i X (fylke) og i Y (fylke). Opplevde nok at X hadde mer fokus på lærende tilsyn. Håper det smitter over på XY (det sammenslåtte fylket)»

6.4 Egeninitierte tilsyn oppleves som mest nyttig

Fra tidligere Difi-undersøkelser¹⁰ er vi kjent med at fylkesmannsembetene har etterlyst større frihet bl.a. til å velge tema for tilsyn.

I kapittel 3 pekte vi på at utviklingen på de fleste områdene synes å ha gått i retning av at de får et noe større handlingsrom til å bestemme tema, antall og metodisk tilnærming i tilsynene. Men det er forskjeller mellom de ulike tilsynsområdene.

Generelt har vi i intervjuene med representanter for fylkesmannsembetene fått høre at de synes det er viktig å ha handlingsrom til å gjøre egeninitierte tilsyn. Spørreskjemaundersøkelsen bekrefter dette. På spørsmål om hvilken nytte fylkesmannsrepresentantene mener at ulike typer tilsyn har, scorer egeninitierte tilsyn høyest.

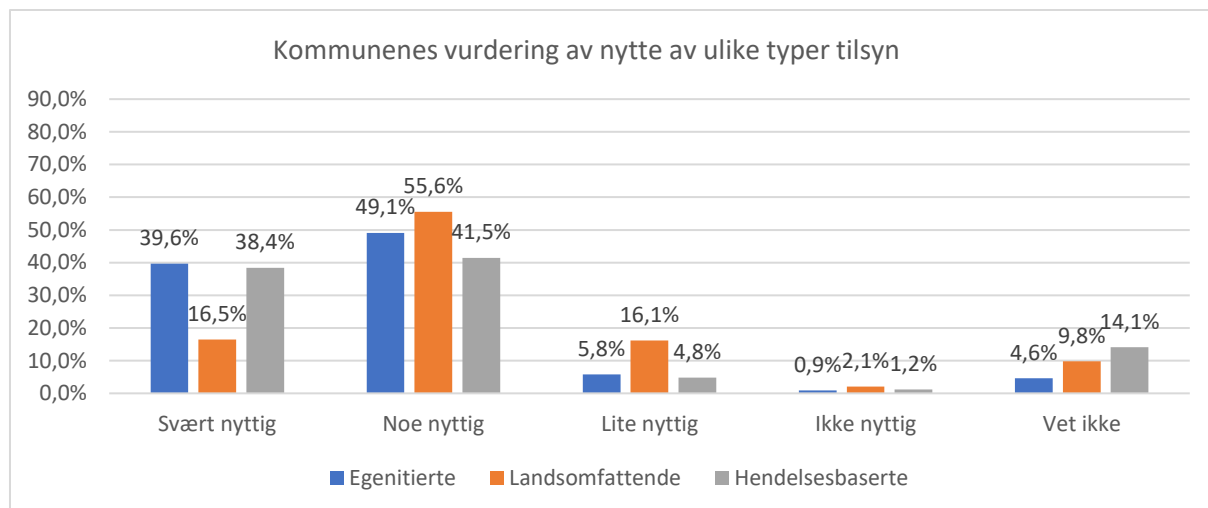


Figur 25 Fylkesmannsundersøkelsen

84 prosent svarte at egeninitierte tilsyn er svært nyttig. 38,7 prosent svarte at landsomfattende tilsyn er svært nyttig, og 64,5 prosent svarte at hendelsesbaserte tilsyn er svært nyttig.

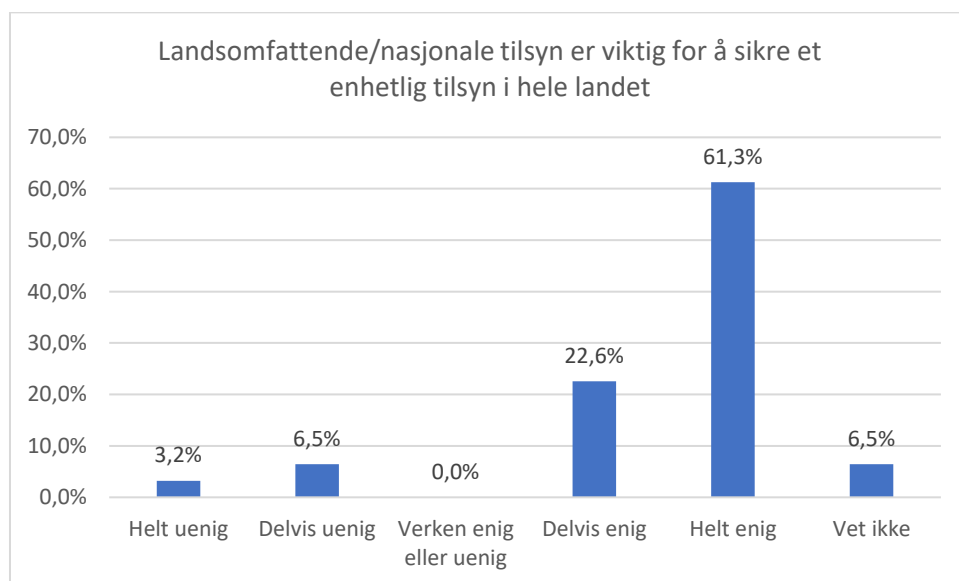
Vi ser den samme fordelingen i vurderingen fra kommunene, men her ligger vurderingen av nytte noe lavere for alle de tre typene av tilsyn.

¹⁰ Bl.a. Difi 2016, 2015, 2015b, 2012, 2011



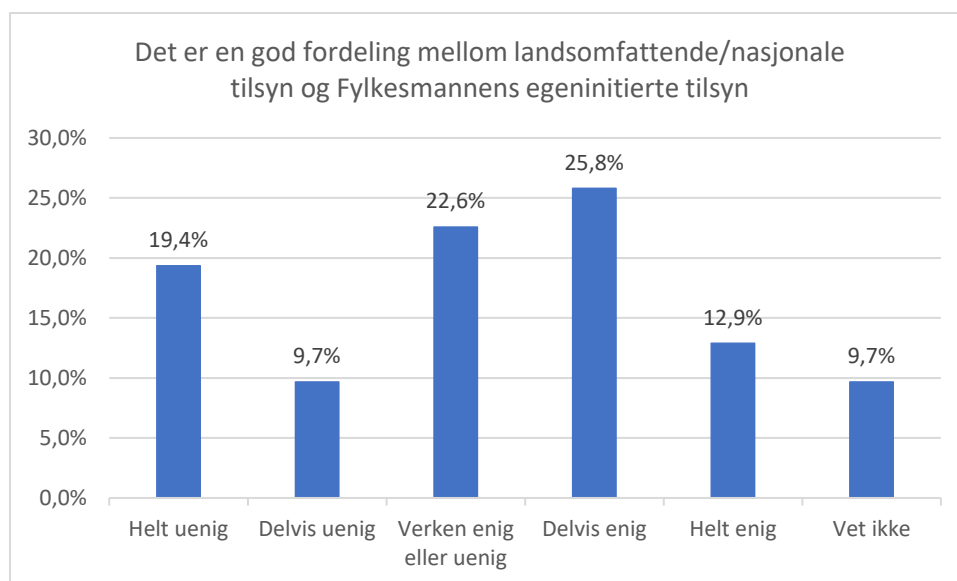
Figur 26 Kommuneundersøkelsen

Egeninitierte tilsyn oppleves altså som mest nyttig og landsomfattende tilsyn som minst nyttig både av kommunene og fylkesmannsembetene. Samtidig ser vi også en stor forståelse for betydningen av enhetlig tilsyn i hele landet. Figuren nedenfor viser at 84 prosent i fylkesmannsundersøkelsen sier seg helt eller delvis enig i påstanden om at landsomfattende tilsyn er viktig for å sikre et enhetlig tilsyn i hele landet. Hele 61 prosent er helt enig.



Figur 27 Fylkesmannsundersøkelsen

Hvorvidt det er en god fordeling mellom landsomfattende tilsyn og fylkesmannens egeninitierte tilsyn, er det mer delte meninger om. 39 prosent er helt eller delvis enig i en påstand om at det er en god fordeling, men kun 12 prosent svarer helt enig. 29 prosent er helt eller delvis uenig i påstanden. En stor andel svarer også at de verken er enig eller uenig.



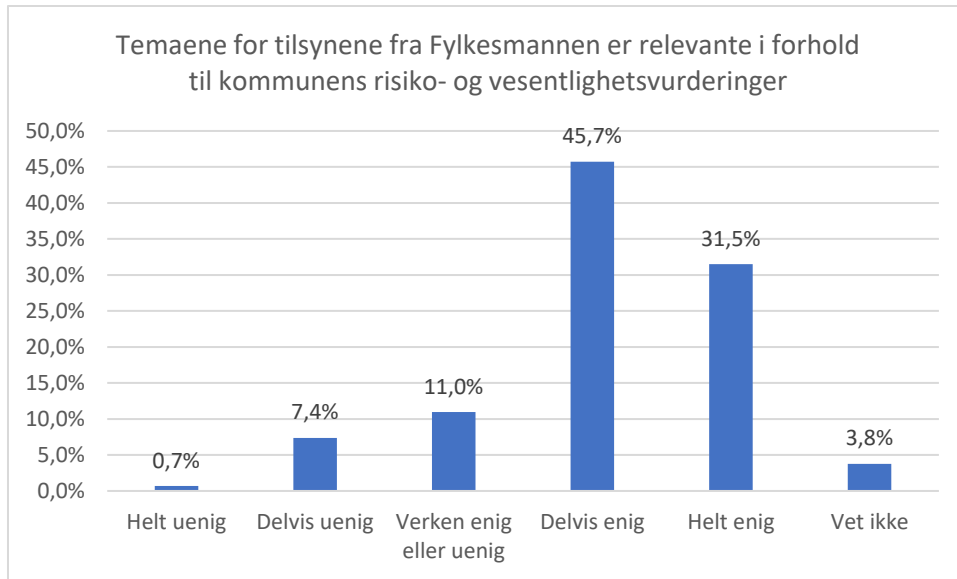
Figur 28 Fylkesmannsundersøkelsen

Dette spriket i oppfatninger om fordeling mellom ulike typer tilsyn kan være et uttrykk for at det er store variasjoner mellom de ulike tilsynsområdene i hvor stor andel de ulike typene tilsyn faktisk utgjør.

Av intervjuene får vi inntrykk av at det er sterkest styring på helseområdet, der de landsomfattende tilsynene har en sentral plass, og der det fortsatt styres på antall tilsyn. Samtidig som de ser verdien av de landsomfattende tilsynene, er flere av våre informanter fra helseområdet og fra embetsledelsen inne på at det kan ha noen uheldige sider med tanke på god risikostyring av tilsynsvirksomheten. Blant annet fortelles det om problemer med å finne mange nok relevante kommuner for å innfri kravene i de landsomfattende tilsynene. «*Det betyr at vi av og til bruker ressurser på tilsyn som ikke er relevante nok i forhold til behovet*». Flere fremhever at landsomfattende tilsyn stjeler mye ressurser og går ut over kapasiteten til å utføre egeninitierte tilsyn.

På helseområdet har det også vært en stor vekst i de hendelsesbaserte tilsynene. Disse blir beskrevet som viktige og nyttige, men utfordrer kapasiteten og handlingsrommet til å utvikle egeninitierte tilsyn basert på lokale behov.

Kommunene opplever imidlertid at tilsynene fra fylkesmannen er relevante for kommunenes risiko- og vesentlighetsvurderinger. Figuren nedenfor viser at 77 prosent er helt eller delvis enig i dette, mens 8 prosent er uenig.



Figur 29 Kommuneundersøkelsen

7 Nyere utviklingstendenser

I dette kapitlet samler vi noen hovedtrekk fra de foregående kapitlene og vil trekke fram hva som er de nyere og mest relevante utviklingstendensene for statlig tilsyn.

7.1 Statlig tilsyn vurderes mer positivt selv om det fortsatt er tidkrevende

Et hovedinntrykk fra denne undersøkelsen er at utviklingen i statlig tilsyn har gått i retning av å bli mer opptatt av nytte og relevans for kommunene. Dette markerer en klar endring fra tidligere. Denne utviklingen kan etter vår oppfatning ses på bakgrunn av enkelte andre utviklingstrekk som også blir trukket fram av våre informanter: Det gjelder særlig tendensen til å knytte læringsaktiviteter til tilsyn, dels i forkant, dels i etterkant av tilsynsbesøk. Tilsynsførerne er også mindre opptatt av å finne feil og mer fokusert på å bidra til læring i forbindelse med gjennomføring av tilsynet. Også dette bidrar til en mer positiv holdning hos kommunenes representanter.

Dessuten er det gitt et større handlingsrom for fylkesmannsembetene til å velge tema for tilsynene. Dette gjør det mulig å prioritere egeninitierte tilsyn i større grad, noe som kan gi mer treffsikre tilsyn.

En av våre informanter med lang erfaring både fra fylkesmannsembetet og fra kommunene beskriver utviklingen slik: *«For 20 år siden var man bare opptatt av kontroll. Nå er man opptatt av nytten – det skal hjelpe kommunene. Det betyr mer fokus på å velge relevante tema og bidra til et godt sluttprodukt tilpasset brukerbehovene. Det har gjort at tilsynene er langt mer relevante – her har man gjort et kvantesprang.»*

Det bør her presiseres at dette ikke bare er utviklingstendenser, men også uttrykk for bevisste strategivalg for å øke effekten av tilsyn. Det er en utbredt erkjennelse at å knytte læringsaktiviteter til tilsyn, gir bedre regeletterlevelse og dermed bedre rettssikkerhet for innbyggerne. Vi ser at dette har materialisert seg i veiledninger, metodehåndbøker og annet policymateriell fra sentralt hold.

Samtidig gir undersøkelsen klare indikasjoner på at statlig tilsyn fortsatt oppleves som veldig tidkrevende. Spesielt bør det store dokumentasjonstrykket som kommunene opplever i forbindelse med tilsyn, tas på alvor. Vi har merket oss at flere informanter fra kommunene var opptatt av at det ofte var uklart hvilken dokumentasjon det var behov for, og de etterlyste et innledende møte eller klare lister som de kunne ta utgangspunkt i når de skulle sende inn dokumentasjon.

7.2 Læring og veiledning er blitt legitime hensyn for tilsynet

I kapittel 2 trakk vi fram rendyrking av tilsynsrollen og presisering av tilsyn som et lovlig tilsyn som sentrale utviklingstrekk på begynnelsen av 2000-tallet. Tilsynets rolle skulle være avgrenset til å ta stilling til om bestemte lovkrav var oppfylt, og veiledning skulle ikke være en del av tilsynet. Dette ble begrunnet med at spørsmålet om hva som er lovlig ikke gir rom for dialog med kommunene, mens veiledning har et sterkere preg av gjensidighet. Resonnementet er at dersom veiledning knyttes til en tilsynssituasjon, kan også veiledningen bli oppfattet som autoritativ. Kombinasjonen tilsyn og veiledning kunne derfor komme i et problematisk forhold til det kommunale selvstyret (NIBR 2011, s.34).

At det i senere år er en tendens til å knytte læringsaktiviteter til tilsyn, oppleves nærmest utelukkende som positivt. Allerede i NIBR-undersøkelsen fra 2011 var det et gjennomgående synspunkt fra informantene at det ikke var hensiktsmessig å avskjære tilsynet fullt ut fra veiledning. I intervjuene med kommunene kom det den gang tydelig fram at i den grad tilsyn ble opplevd som nyttig og formålstjenlig, hang det sammen med læringseffekten og graden av veiledning. «*For å sikre gode effekter av tilsynet, blant annet læring, er man avhengig av at veiledning finner sted.*» (NIBR 2011, s 171). I rapporten ble det derfor tatt til orde for at det var «*behov for å styrke læringspotensialet fra systemrevisjon snarere enn det motsatte*». Selv om det også ble understreket at det var viktig at tilsynsmyndighetene var tydelige på både når og hvordan denne veiledningen ble gitt, var hovedkonklusjonen at «*behovet for å styrke og utvikle mer læringsrettede sekvenser ved tilsynet synes større enn behovet for en tydeligere avgrensning eller ryddigere praktisering av veiledning*» (s 172).

I ettertid har de læringsrettede elementene knyttet til tilsyn blitt enda tydeligere. Dette var et av hovedfunnene i Difi-undersøkelsen fra 2015, og det er blitt ytterligere bekreftet i denne undersøkelsen. Det er et tilnærmet unisont ønske fra tilsynsmyndighetene og fra kommunene om å knytte læringsaktiviteter til tilsyn. Våre informanter er oppmerksomme på at dette kan medføre rollekonflikter, men opplever ikke at dette er noe problem i praksis. Dette kommer blant annet fram ved at et stort flertall er enig i påstanden i spørreundersøkelsen om at tilsynsmyndighetene er tydelige på når de utøver tilsyn og når de gir veiledning.

Vårt inntrykk er derfor at tilsynsmyndighetene i dag balanserer godt mellom kontroll og veiledning, men som i alle slike situasjoner der det er viktig å ha en høy rollebevissthet, bør det være en kontinuerlig diskusjon om hvordan man utøver de ulike rollene. Når vi nå ser en økning i læringselementer knyttet til tilsyn på de fleste sektorområdene, blir dette ekstra viktig. Tilsynsmyndighetene må hele tiden være påpasselig med å tilpasse dette på en måte som gjør det tydelig for alle parter når staten driver kontroll og når de gir råd og veiledning.

7.3 Samordningsbehovene blir bedre ivaretatt

Det har over år vært arbeidet mye med å samordne statlig tilsyn med kommunene. Når det i kommentarfeltet i vår spørreundersøkelse er påfallende få som ytrer seg om samordning, tar vi det som en indikasjon på at manglende samordning generelt ikke lenger oppleves som et stort problem for kommunene.

Når det gjelder å samordne tidspunktene for tilsyn, viser svarene fra fylkesmannen at de opplever at arbeidet har gitt resultater. Sammenligner vi med Difis undersøkelse fra 2015, ser vi at en større andel av fylkesmannens representanter nå sier seg enig i at tidspunktet for tilsyn er godt samordnet. For kommunene er den tilsvarende endringen svakere, men det må ses i lys av at kommunene heller ikke i forrige undersøkelse så manglende samordning av tidspunkt for tilsyn som noe stort problem.

Til forskjell fra kommunene opplever fylkesmannsembetene fortsatt at samordning av metoder og begrepsbruk er for svak. Her er det mer krevende å komme fram til sentrale tiltak for standardisering. Tilsynsregimene i de ulike sektorene med tilhørende metoder, veiledninger og maler er i utgangspunktet utformet ut fra spesifikke sektorbehov med til dels ganske forskjellig innretning. Det kan være gode faglige begrunnelser for å bruke en særskilt metodikk på et bestemt felt. Det mest sentralt styrte tilsynsregimet har vært på helseområdet.

Et punkt der det fortsatt synes å være mer å hente på bedre samordning er forholdet til den kommunale egenkontrollen, og da spesielt de kommunale forvaltningsrevisjonene. Dette er påpekt

som en svakhet i mange sammenhenger tidligere. I kommunelovens paragraf 30-7 slås det fast at statlige tilsynsmyndigheter i sin planlegging skal ta hensyn til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter. Vårt inntrykk er at dette gjøres i varierende grad, og at det med fordel kan legges opp til en større systematikk i å innhente denne type informasjon. Samtidig er det også erkjent at disse to kontrollformene ofte vil ha ulik innretning og perspektiv, og at de dermed sjelden kan erstatte hverandre. Ambisjonen bør derfor primært være informasjonsutveksling med sikte på samordning, for eksempel slik at fylkesmannen i utforming av egeninitierte tilsyn tar med i betraktningen hvilke forvaltningsrevisjoner som er gjennomført relativt nylig. Dette både med tanke på å effektivisere egen ressursbruk og for å redusere kommunens belastning.

7.4 Tilsynsregimer konvergerer?

Samtidig med at det skjer en sentralt styrt innsats for å samordne statlig tilsyn, kan vi også spore en mindre synlig tendens til det vi kan kalle konvergering av tilsynsregimene. Med det mener vi en gjensidig tilpasning og harmonisering av metodikk og tilsynspraksis. Tilsynsmyndighetene får ideer fra hverandre, og det er en tendens til at metodene nærmer seg hverandre, som for eksempel når Miljødirektoratet henter inspirasjon fra Helsetilsynet i å bringe egenvurderinger inn i tilsynet. Også ved det enkelte fylkesmannsembete skjer det en idé- og erfaringsutveksling på tvers av sektorene, noe som kan bidra til at tilsynsregimene likner mer på hverandre uten at dette er sentralt styrt.

Et trekk som bygger opp under denne tendensen er at fylkesmannen gis større handlingsrom bl.a. for valg av tilsynsystema og antall tilsyn. Flere av de sentrale tilsynsmyndighetene legger også opp til større fleksibilitet i metodebruk og de bringer inn nye elementer i metodebruken, som for eksempel at de legger opp til ulike former for egenvurdering.

7.4.1 Tverrfaglige tilsyn for å løse nye samordningsbehov?

En tendens til konvergering av tilsynsregimer kan bidra til å minske behovet for sentralt styrt samordning på tvers av sektorene og dessuten gjøre det enklere for fylkesmannen å samordne sin tilsynspraksis der det fortsatt er behov for det. Viktigere er det likevel hva en slik konvergering kan skape av utviklingsmuligheter for statlig tilsyn. Enkelte av våre informanter ved fylkesmannsembetene trakk fram de forsøk som nå gjøres med tverrfaglige tilsyn som en slik interessant mulighet. På stadig flere områder ser man behov for tverrfaglige tilsyn, dels som en effektivisering, men ikke minst for å avdekke brukernes behov for samordnede tjenester. Denne typen tverrfaglige tilsyn vil i seg selv bidra til en konvergering av tilsynsregimer.

Generelt er det nå økende ambisjoner for å skape en mer samordnet forvaltning, ikke minst sett fra et brukerperspektiv. Innsatsen for å samordne forvaltningens tjenestetilbud for barn og unge uten arbeid eller utdanning er et nærliggende eksempel (det såkalte 0-24-samarbeidet). I den grad dette lykkes, vil det utgjøre en utfordring for et sektordelt statlig tilsyn som lett kan bli irrelevant fordi det ikke fanger opp dette hovedtrekket ved tjenesteytingen. Ved å videreutvikle ulike former for tverrfaglig integrerte tilsyn kan man bidra til å møte denne utfordringen.

7.5 Større handlingsrom har ulike virkninger

I Difi-rapporten fra 2016 anbefalte vi at fylkesmannen burde få frihet både til å velge mellom tilsyn og andre virkemidler og til å styre selve tilsynsvirksomheten. Vårt inntrykk er at fylkesmannen de siste årene har fått økt handlingsrom.

7.5.1 Et mer risikobasert tilsyn gir mer nytte

Mange av våre informanter trekker fram et mer risikobasert tilsyn som ett av de sentrale utviklingstrekkene de siste fem årene. En forutsetning for dette har vært et økt handlingsrom for Fylkesmannen til å prioritere hvilken type tilsyn det skal satses mest på. Ved å redusere volumkrav og antall landsomfattende tilsyn gis det mulighet for flere egeninitierte tilsyn basert på lokale risikovurderinger, noe som både fylkesmenn og kommuner vurderer som mest nyttig (jf. pkt. 6.4). Samtidig tyder intervjurunden på at fylkesmannen gjennomfører flere hendelsesbaserte tilsyn, spesielt på helseområdet, som følge av et økende antall klager på kommunene. Hendelsesbaserte tilsyn kan, i sin natur, sies å være risikobasert. På den annen side gir flere av våre informanter uttrykk for at omfanget av hendelsesbaserte tilsyn er så stort at det oppleves å motvirke utviklingen i retning av økt handlingsrom.

7.5.2 men vil også bety en skjevfordelt belastning

Et økt handlingsrom for fylkesmannen til å prioritere åpner for å gjøre utforming av tilsynsystema og valg av kommune mer risikobasert og relevant. På denne måten vil de utvalgte kommunene få et større læringsutbytte, samtidig som man unngår å foreta tilsyn der det er lite sannsynlig å finne avvik. Blant våre informanter var en det en kommune som over noen år var blitt utsatt for mange tilsyn fordi det ble avdekket en del grunnleggende mangler i deres kvalitetssystem. De erfarte at tilsynene var krevende for kommunen som en liten organisasjon, og de var spesielt kritiske til dokumentasjonskravene og måten de ble formidlet på. Samtidig understreket denne informanten også nytten ved tilsynene. Vedkommende understreket hvordan disse tilsynene hadde ført til at kommunen bygget kompetanse internt og nå har utviklet systemer og rutiner som fører til at de får færre tilsyn, og at de tilsynene de får, blir mindre belastende.

Denne historien illustrerer at et mer risikobasert tilsyn vil føre til en større skjevfordeling av belastningen ved tilsyn. Når kommunene i fylket vurderes å ha ulik risiko for avvik, vil det kunne føre til at enkelte kommuner får flere tilsynsbesøk i løpet av få år, mens andre kommuner ikke vil få noen besøk siden de vurderes å ha lav risiko. Men når tilsynene «virker» vil dette utjevne seg over tid ved at det reduserer risikoen for tilsyn i neste omgang. En slik skjevfordeling av tilsynene vil dermed være nødvendig for at alle kommunene skal få nødvendig kompetanse og kvalitetssystemer på plass.

7.6 Økt brukerinvolvering gir mer ressurskrevende, men bedre tilsyn?

I de senere årene har det skjedd en økende brukerinvolvering i tilsyn. Særlig finner vi flere eksempler på det på helse- og omsorgsområdet. Flere fylkesmannsembeter rapporterer om at de nå har med bruker-/pårørenderepresentanter i tilsynsteam ved gjennomføring av tilsyn.

Kunnskap om brukeropplevelsene kan gjøre tilsynet bedre rustet til å stille relevante spørsmål. Involvering av og medvirkning fra brukerne er en mer tid- og ressurskrevende metode enn når bruker er mer passiv, f.eks. spørreskjemaundersøkelser. Fylkesmannen i Agder anslo et merforbruk i tid på 25 prosent når bruker er med i teamet ved et tilsyn med rusomsorgen. For et tilsyn med tjenestetilbudet for barn ble det anslått å bruke dobbelt så mye tid som på en gjennomsnittlig systemrevisjon. Fylkesmannen konkluderte imidlertid med at «...*begge tilsynene har gitt oss svært verdifulle erfaringer, og utbyttet står i forhold til ressursinnsatsen.*» (Difi 2017, s.29).

Også på utdanningssiden har det siden begynnelsen av det siste tiåret vært klare tendenser til økt vekt på brukerinvolvering: «... *ved forberedelse av det nasjonale tilsynet for 2010-2013 inviterte*

Utdanningsdirektoratet i tillegg brukere, fagorganisasjoner og KS til å delta i referansegruppe for å gjøre tilsynet mer målrettet og relevant for kommunene. Flere andre undersøkelser bekrefter dette inntrykket. ...» (Difi 2019, s.30).

Blant våre statlige informanter er det også flere som trekker fram denne tendensen på sine respektive områder og ser det som en positiv utvikling for å legge til rette for bedre tilsyn.

7.7 Oppsummert om utviklingstendenser

Sammenholdt med tidligere undersøkelser ser vi at de utviklingstendensene som ble beskrevet der, er videreført og til dels forsterket i de siste årene.

- Kommunene vurderer statlig tilsyn mer positivt enn før.
- Omfanget og belastningen er ikke større enn at det er håndterbart, men det er fortsatt behov for å finne mindre tidkrevende måter å gjennomføre tilsyn, spesielt med tanke på dokumentasjonskravene.
- Det er økende bevissthet om nytten av å knytte læringsaktiviteter til tilsynet for å øke effekten av tilsynet. Relasjonen mellom stat og kommune er mer preget av dialog med vekt på læring, og ikke utelukkende på å finne feil og mangler.

I tillegg ser vi enkelte tendenser som synes å være av nyere dato:

- Vi ser et økende handlingsrom hos fylkesmannen til å bestemme tema og volum for tilsynene og større fleksibilitet i virkemiddelbruken. Dette åpner for å gjøre tilsynene mer risikobaserte og relevante.
- Vi ser tendenser til at tilsynsmyndighetene legger opp til at kommunene kan gjøre mer bruk av egenvurdering. Dette vil øke tilsynskapasiteten totalt.
- Vi ser at enkelte tilsyn trekker brukere og brukerrepresentanter inn i konkrete tilsynsaktiviteter. Dette er mer tidkrevende, men erfaringene synes å være gode med hensyn til nytte.
- Fra en situasjon der hvert sektortilsyn er bygd opp som siloer med hvert sitt tilsynsregime, ser vi tendenser til at forskjellene minsker fordi tilsynsmyndighetene inspirerer og lærer av hverandre bl.a. til å endre tilsynsmetodikk og til å gi fylkesmannen større handlingsrom. Tilsvarende skjer en gjensidig tilpasning mellom fagområdene innenfor hvert embete. En slik konvergering av tilsynsregimer kan tilsi mindre behov for sentralt styrt samordning.
- Det oppstår nye samordningsbehov og dermed større behov for tverrfaglige tilsyn? Det har det siste tiåret blitt større oppmerksomhet om å ta tak i problemer som krever samarbeid på tvers av sektorgrensene. For å få det til må kommunene utvikle mer integrerte tjenester, også på områder som er underlagt ulike statlige sektortilsyn. Dette skaper nye behov for samarbeid mellom statlige tilsynsmyndigheter og harmonisering av tilsynsregimer.

Vedlegg 1 Krav om omfang, tema og metode fra styrende dokumenter 2019 for tilsyn med lover der Fylkesmannen er tilsynsfører

Tabell 8 Krav i styrende dokumenter

Lov	Fra virksomhets- og økonomiinstruks	Fra tildelingsbrev	Annet
Sosialtjeneste-loven (ASD)	5.3.8.11. I tillegg til tilsyn som framgår av tildelingsbrevets oppdrag skal fylkesmannen føre tilsyn med sosialtjenesten basert på egne risikovurderinger. Aktivitetsvolum (tilsynsaktiviteter) framgår av tildelingsbrevet. Dersom det oppstår prioriteringskonflikter skal klagesaker og tilsyn rettet mot virksomheter hvor det er viktig å gripe inn raskt, ha høyest prioritet. Dette gjelder der konsekvensene av svikt er alvorlige. Deretter kommer landsomfattende tilsyn og annet planlagt tilsyn.	3.3.1.3.6 Aktivitetsvolum av tilsyn med sosiale tjenester tilsvarende: FMOV: 240 poeng FMVT: 90 poeng FMAG: 80 poeng FMVL: 120 poeng FMRO: 70 poeng FMIN: 100 poeng FMMR: 60 poeng	Helsetilsynet.no -veiledere
Helse- og omsorgstjeneste-loven (HOD)	Fylkesmannen skal føre tilsyn med helse- og omsorgstjenester basert på egne risikovurderinger, og avgjør selv form og omfang på dette tilsynet. I tillegg skal fylkesmannen	2.4 Brukerinvolvering er fortsatt et satsingsområde. Brukerne av tjenestene skal oppleve at tilsynsmyndigheten blir mer tilgjengelig og åpen, og	Helsetilsynet.no -veiledere

Lov	Fra virksomhets- og økonomiinstruks	Fra tildelingsbrev	Annet
	<p>gjennomføre landsomfattende tilsyn med tema bestemt av Statens helsetilsyn. Aktivitetsvolum av tilsyn framgår av tildelingsbrev. Dersom det oppstår prioriteringskonflikt er skal klagesaker og tilsyn rettet mot virksomheter og personell hvor det er viktig å gripe inn raskt, ha høyest prioritet. Dette gjelder der konsekvensene av svikt er alvorlige. Deretter kommer landsomfattende tilsyn og annet planlagt tilsyn</p>	<p>kunnskap og erfaringer fra brukerne skal bidra til å styrke faktagrunnlaget i tilsynet.</p> <p>3.3.1.3.4: Aktivitetsvolum av tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester – tilsynsaktiviteter tilsvarende: FMOV: 690 poeng FMVL: 370 poeng FMVT: 280 poeng FMAG: 260 poeng FMTF: 240 poeng FMIN: 300 poeng FMMR: 170 poeng FMRO 220 poeng</p>	
Folkehelseloven (HOD)		<p>3.3.1.3.10 Alle landets fylkesmenn skal i 2019 føre tilsyn med kommunens arbeid med miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Tilsynene skal utføres i tråd med utarbeidet veileder og utgjør en del av resultatmålet for planlagt tilsyn. Antall tilsyn som skal gjennomføres framgår av Helsetilsynets veileder for tilsynet.</p>	<p>Interimsserien 2/2019 Helsetilsynet Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunens folkehelsearbeid 2019. Til syn med kommunenes arbeid med tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager og skoler</p> <p>Veilederen angir blant annet metode og volumkrav</p>
Lov om krisesentre		2.3.	

Lov	Fra virksomhets- og økonomiinstruks	Fra tildelingsbrev	Annet
(BFD)		<p>Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens ansvar for krisesentertilbud, herunder tilbudet til barn og menn og spesielt sårbare personer med alvorlige rusproblem, psykiske lidelser og funksjonsnedsettelse. Tilsynet med kommunens oppfølging av voldsutsatte i reetableringsfasen skal prioriteres i 2019</p> <p>Fylkesmannen skal i sin tilsynsaktivitet bidra til samhandling mellom barnevern og psykisk helsevern om barn som på samme tid har behov for begge tjenester</p> <p>3.3.1.3.13 Som oppfølging av Tolgasaken skal fylkesmennene gjøre stikkprøver i et utvalg av kommuner av diagnosesettingen hos et utvalg personer registrert med utviklingshemming. Helsetilsynet vil velge kommuner og utforme et registreringsskjema for kommunene og en mal for</p>	

Lov	Fra virksomhets- og økonomiinstruks	Fra tildelingsbrev	Annet
		fylkesmennes tilbakerapportering til Helsetilsynet 7.3.2.1 Fylkesmannen skal rapportere på antall gjennomførte tilsyn med kommunens oppfølging av krisesenterloven	
Barnevernsloven (BFD) Helse- og omsorgsloven (HOD)		2.3. Fylkesmannen skal i sin tilsynsaktivitet bidra til samhandling mellom barnevern og psykisk helsevern om barn som på samme tid har behov for begge tjenester	
Barnevernsloven (BFD) Sosialtjenesteloven (ASD)		3.3.1.3.11 Alle landets fylkesmenn skal i 2019 føre tilsyn med ettervern og samarbeid mellom barnevernstjenesten og sosialtjenesten i NAV, med vekt på brukermedvirkning. Det er utarbeidet en veileder og tilsynene skal utføres i tråd med denne. Tilsynene utgjør en del av resultatmålet for det planlagte tilsynet. Antallet som skal gjennomføres framgår av veilederne.	Interimsserien 3/2019 (Helsetilsynet): Veileder for landsomfattende tilsyn 2019 med kommunens barnevernstjenester og sosiale tjenester Fastsetter blant annet metode, volumkrav og kompetanse i tilsynslaget
Opplæringsloven og Barnehageloven (KD)		3.3.3.1.10.1	Tema for felles nasjonale tilsyn 2018-21:

Lov	Fra virksomhets- og økonomiinstruks	Fra tildelingsbrev	Annet
		<p>Omfang av tilsynsaktiviteten skal minimum være på samme nivå som kravet for 2018.</p> <p>3.3.3.1.10.2 80 prosent av foreløpige tilsynsrapporter skal gjelde felles nasjonalt tilsyn og nasjonal tilsynssatsing på barnehageområdet.</p> <p>3.3.3.1.11.1 Treffsikkerhet i tilsyn: Tilsyn uten avdekkede brudd på regelverk skal reduseres sammenliknet med 2018</p> <p>7.3.8.3 Fylkesmannen skal redegjøre for valg av tilsynsobjekt, omfang og innretning på tilsyn</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen • Skolebasert vurdering • Spesialundervisning • Skolemiljø • Grunnskoleopplæring til voksne • Videregående opplæring til voksne • Barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn • Barnehagemyndighetens godkjenning av barnehager og familiebarnehager <p>Det er utviklet egenrederings-spørsmål og veilednings-materiale</p> <p>Metodehåndbok for tilsyn utviklet av Utdanningsdirektoratet</p>
Introduksjonsloven (KD)		3.3.1.1.1.1 Gjennomføre minimum 2 tilsyn per år	IMDi utarbeider 3-årige tilsynsinstruks samt metodehåndbok og maler
Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven) (HOD, ASD)	5.1.9.4 Fylkesmannen skal føre tilsyn med helsemessig og sosial beredskap i helse- og omsorgstjenesten. Når disse tilsynene skal gjennomføres, skal det være som felles tilsyn med	3.1.1.2.1.2 Fylkesmannen avgjør om det skal gjennomføres tilsyn med helsemessig beredskap i kommunene basert på kunnskap om risiko og vesentlighet. Tilsyn med helsemessig beredskap i	Felles veileder for beredskapstilsyn i kommunene fra DSB og Helsetilsynet

Lov	Fra virksomhets- og økonomiinstruks	Fra tildelingsbrev	Annet
	kommunal beredskapsplikt	kommunene skal gjennomføres som felles tilsyn med fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt etter sivilbeskyttelsesloven.	
Sivilbeskyttelsesloven(JD)		<p>3.1.1.2.1.1. Fylkesmannen skal gjennomføre tilsyn med kommunene i ¼ av kommunene. Kommuner for tilsyn velges ut på bakgrunn av en vurdering av risiko og vesentlighet</p> <p>3.1.1.2.4 Når fylkesmannen skal føre tilsyn med kommuner etter kommunal beredskapsplikt skal fylkesmannens tilsyn omfatte kommuner der det finnes næringsdrivende som er pålagt oppgaver etter næringsberedskapsloven. Tilsynet skal vurdere hvordan kommunens bistandsplikt til næringslivet er ivaretatt.</p>	
Forurensningsloven			Miljødirektoratet utarbeider 3-årige tilsynsplaner som fastsetter årlige landsomfattende aksjoner. I 2019 var tema for aksjonen «avfall».

Lov	Fra virksomhets- og økonomiinstruks	Fra tildelingsbrev	Annet
KMD	<p>Fylkesmannen skal arbeide for at det i det statlige tilsynet tas hensyn til egenkontrollen i kommunene</p> <p>Fylkesmannen skal samordne det statlige tilsynet i kommunene i tråd med gjeldende kommunelov paragraf 60e og ny kommunelov paragrafene 30-6 og 30-7 når dette trer i kraft.</p> <p>Samordningen skal bidra til at staten tilsyn med kommunene samlet sett er oversiktig, enkelt og forutsigbart.</p> <p>Fylkesmannen skal arbeide for at det statlige tilsynet bidrar til læring og forbedring i kommunene</p>	<p>3.2.1.2.1</p> <p>Fylkesmannen i Møre og Romsdal skal utvikle en tilsynskalender som kan brukes av alle embeter og andre statlige tilsynsmyndigheter</p> <p>7.3.6.1.1</p> <p>Fylkesmannen skal gi en kort beskrivelse av tiltak for samordning av statlig tilsyn med kommunene, tilrettelegging for læring og forbedring ved tilsyn og kommunenes tilsynsbelastning</p>	

Vedlegg 2: Antall tilsyn for hvert lovområde

Tabellen under viser de lovområdene som regulerer tilsyn, og deretter gir vi en beskrivelse av antall tilsyn innenfor hver lov.

Ansvarlig	Lov	Utfører
Utdanningsdirektoratet	Opplæringsloven	Fylkesmannen
Utdanningsdirektoratet	Barnehageloven	Fylkesmannen/ kommunen
IMDi	Introduksjonsloven	Fylkesmannen
DSB	Sivilbeskyttelsesloven/kommunal beredskapsplikt	Fylkesmannen
DSB/Mdir	Forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr (produktkontrollloven)	DSB/Mdir
DSB	Forskrift om tilfluktsrom (lov om Sivilforsvaret)	DSB
DSB	Brann- og eksplosjonsvernloven	DBS
Mdir	Forurensningsloven	Fylkesmannen
Helsetilsynet	Helse- og omsorgstjenesteloven	Fylkesmannen
Helsetilsynet	Folkehelseloven	Fylkesmannen
Helsetilsynet	Helseberedskapsloven	Fylkesmannen
Helsetilsynet	Sosialtjenesteloven	Fylkesmannen
Helsetilsynet	Barnevernloven	Fylkesmannen
Arbeidstilsynet	Arbeidsmiljøloven	Arbeidstilsynet
Mattilsynet	Matloven	Mattilsynet
Mattilsynet	Drikkevannsforskriften	Mattilsynet
Datatisynet	Personopplysningsloven	Datatisynet
Arkiverket	Arkivloven	Arkiverket
Kystverket	Havne- og farvannsloven av 2019	Kystverket
Kartverket	Matrikkelloven	Kartverket
Bufdir	Krisesenterloven	Fylkesmannen

Tabell 9 Oversikt over lover som regulerer tilsyn

Matrikkelloven

Antall tilsyn med matrikkelloven rettet mot kommunene har vært stabilt i perioden 2014-2019. Det har vært 20 tilsyn i året i fire år, 30 tilsyn i 2018 og 24 tilsyn i 2019.

2014	2015	2016	2017	2018	2019
20	20	20	20	30	24

Tabell 10 Antall tilsyn med matrikkelloven fra 2014-2019

Arkivloven

Antall tilsyn med kommunene etter arkivloven har også ligget relativt stabilt rundt 50 tilsyn i året. Det var en nedgang i 2014 som skyldes en større omorganisering i etaten i 2016.

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
46	58	57	46	28	57	50

Tabell 11 Antall tilsyn med arkivloven fra 2013-2019

Introduksjonsloven

Antall tilsyn med introduksjonsloven har i perioden 2013-2018 vært relativt stabilt mellom 29 og 35 tilsyn. I 2019 er imidlertid antall tilsyn redusert til 20. Dette kan forklares med at sammenslåingen av fylkesmannsembetene førte til færre tilsyn siden føringen at hvert embete skal føre tilsyn med to kommuner har bestått.

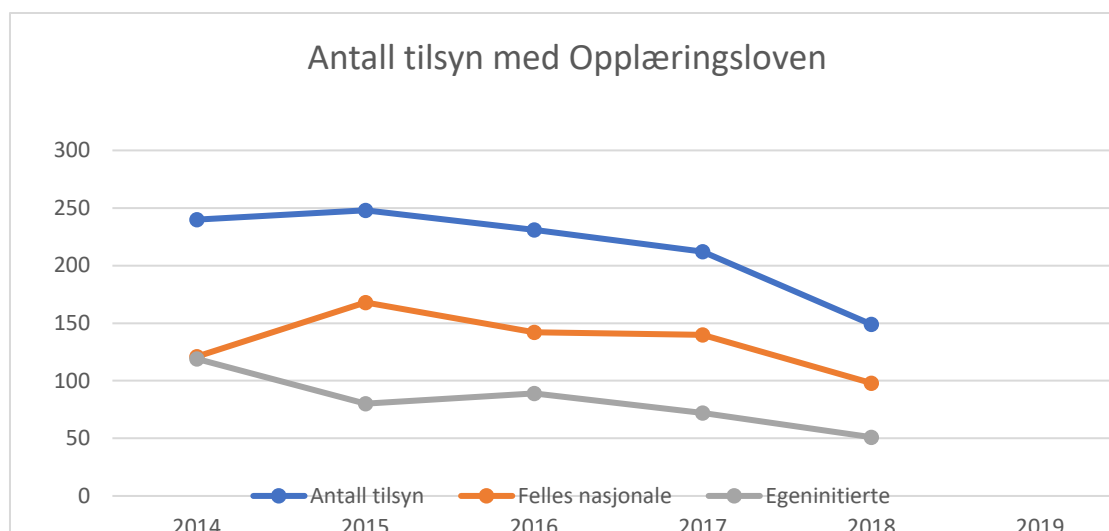
2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
33	33	32	35	29	34	20

Tabell 12 Antall tilsyn med introduksjonsloven 2013-2019

Opplæringsloven

Ser vi på perioden under ett, er tendensen at antallet tilsyn har gått ned selv om det steg noe fra 2018 til 2019. Andelen egeninitierte tilsyn varierer fra år til år og har ligget mellom 33 prosent og 49 prosent av tilsynene. Inntil 2020 har det vært et krav at minst 50 prosent av tilsynene skulle være felles nasjonale tilsyn.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Totalt	240	248	231	212	149	173
Felles nasjonale	121	168	142	140	98	95
Egeninitierte	119	80	89	72	51	78



Figur 30 Antall tilsyn med opplæringsloven og forholdet mellom felles nasjonale og egeninitierte tilsyn

Barnehageloven

Antall tilsyn med barnehageloven har variert noe i perioden 2014-2019, fra 109 tilsyn i 2014 til 58 i 2018. Antallet gikk noe opp igjen i 2019, men tendensen er færre tilsyn. I perioden har Fylkesmannen fra 2017 også fått adgang til å føre direkte tilsyn med barnehagene, og ikke bare barnehageeier.

2014	2015	2016	2017	2018	2019
109	87	102	83	58	65

Tabell 14 Antall tilsyn med barnehageloven fra 2014-2019

Sivilbeskyttelsesloven

Antall tilsyn med sivilbeskyttelsesloven har vært stabilt rundt 100 tilsyn i 2016-2018 før det i 2019 gikk ned til 84 tilsyn. Som nevnt i kapittel 3 er det et lovbestemt krav om at det skal føres tilsyn med $\frac{1}{4}$ av kommunene i året. Med en reduksjon i antall kommuner vil det ventelig også bli færre tilsyn. Dette forklarer imidlertid ikke nedgangen i 2019 siden de nye kommunesammenslåingene først gjelder fra januar 2020.

2016	2017	2018	2019
108	105	104	84

Tabell 15 Antall tilsyn med sivilbeskyttelsesloven 2016-2019

Produktkontrollloven

DSB har ikke gjennomført noen tilsyn etter loven (eller tilhørende forskrifter) i perioden, og Miljødirektoratet opplyser at de heller ikke har ført noen tilsyn med loven hvor kommunen har vært undersøkelsesobjekt.

Brann- og eksplosjonsvernloven

Tilsyn med brann- og eksplosjonsvernloven ble bare gjennomført i 2016, med 42 tilsyn totalt. Dette speiler sentrale prioriteringer i DSB.

2016	2017	2018	2019
42	0	0	0

Tabell 16 Antall tilsyn med brann- og eksplosjonsvernloven 2016-2019

Forskrift om tilfluktsrom

DSB opplyser at de i årene 2016-2019 totalt har gjennomført ca. 300 tilsyn med tilfluktsrom. Dette innbefatter både offentlig og private tilfluktsrom, som eies av både private og av kommunene. DSB har ikke tilgjengelig informasjon om hvilke rom og tilsyn som tilhører kommuner. DSB opplyser videre at ca 35% av de 300 tilsynene er rettet mot eiendommer med tilfluktsrom eid av kommunene. Videre peker de på at kommunene ofte selv tar kontakt med sivilforsvarsdistriktene når de vurderer å foreta vedlikehold eller oppgradering av sine tilfluktsrom.

Arbeidsmiljøloven

Arbeidstilsynet har hentet ut statistikk fra sine systemer med antall tilsyn med kommuner, interkommunale selskap og kommunale foretak. Denne statistikken omfatter dermed tilsyn med flere enheter enn bare kommunen som juridisk enhet i henhold til kommuneloven. Som tabellen viser, gikk antallet tilsyn ned i 2018 for så å gå opp igjen i 2019. Denne variasjonen gjenspeiler faglige prioriteringer og satsinger i Arbeidstilsynet som helhet. Våre informanter fra tilsynet forteller at de ikke har noen særskilt satsing på kommunene, men at tilsynsaktiviteten i kommunene avspeiler hvilke prioriteringer som gjøres hvert år og hvordan de treffer kommunene.

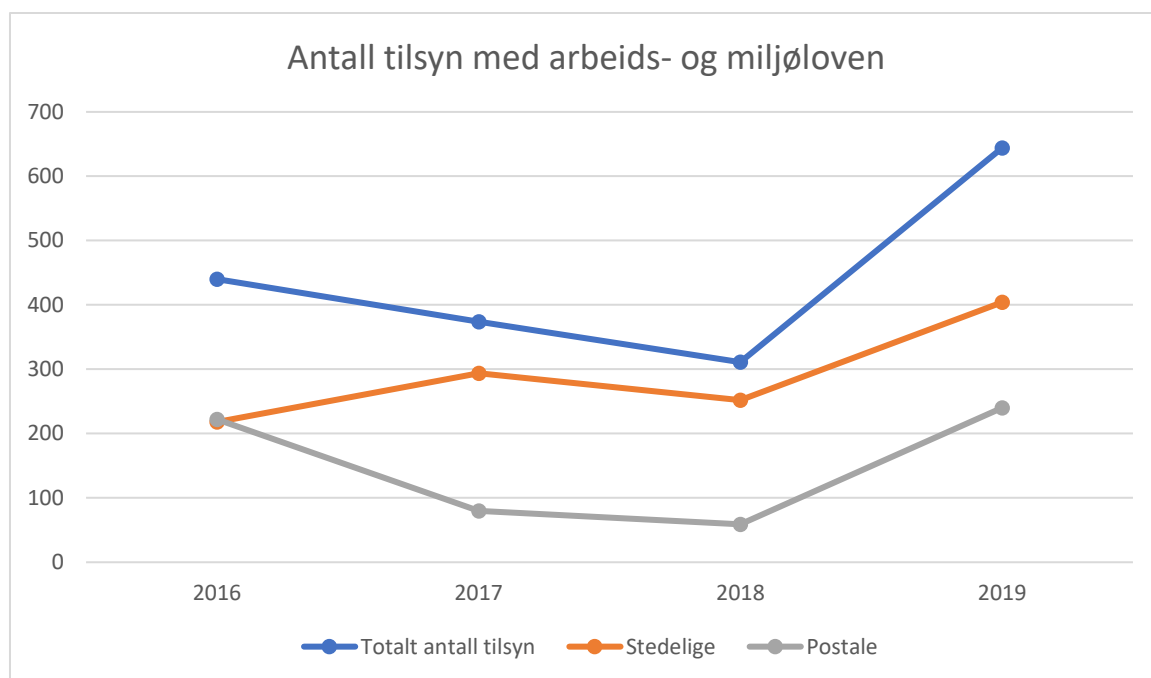
År	2016	2017	2018	2019	Merknad
Antall stedlige tilsyn	218	294	252	404	
Antall postale/brevtilsyn	222	80	59	240	
Sum stedlige og postale tilsyn	440	374	311	644	Omfatter alle tilsyn i kommuner, interkommunale og kommunale foretak

Tabell 17 Antall tilsyn med arbeidsmiljøloven, og fordelingen mellom stedlige og postale tilsyn

Som tabell 8 viser, er det flest meldte tilsyn med arbeidsmiljøloven i perioden 2016-2019. Kun mellom 20 og 45 tilsyn har vært uanmeldte.

	2016	2017	2018	2019	Merknad
Antall uanmeldte tilsyn	22	20	22	45	Summen av disse er lik antall stedlige tilsyn, da postale er utelatt.
Antall meldt på forhånd	196	274	230	359	

Tabell 18 Fordelingen mellom antall uanmeldte og meldte tilsyn med arbeids- og miljøloven fra 2016-2019



Figur 31 Antall tilsyn med arbeidsmiljøloven fra 2016-2019, og fordelingen mellom stedlige og postale

Personopplysningsloven

Datatilsynet opplyser at antall tilsyn med kommunen har variert fra 14 i 2015 til 58 i 2019. Det var sterk økning i 2018 og 2019 som skyldes tilsyn med om kommunene har opprettet personvernombud. De ble gjennomført per post.

2015	2016	2017	2018	2019
14	14	13	51 ¹¹	58 ¹²

Tabell 19 antall tilsyn med personopplysningsloven 2015-2019

Havne- og farvannsloven

Kystverket har ikke statistikk tilgjengelig over tilsyn med kommunale havner. I tillegg er organiseringen av havnene veldig ulik i forskjellige kommuner, med ulike selskapsdannelser, IKSer, ASer og kommunale foretak. Dette gjør at det er en omfattende manuell jobb å først finne de tilsyn som er med kommunale havner, for så å skille mellom ulike selskapsformer for å bestemme om det er tilsyn med et selskap utenfor eller innenfor kommunen som juridisk enhet.

Kystverket har imidlertid gjort et overslag av antall tilsyn i 2019, for å kunne indikere noe om omfang. Ifølge denne gjennomgangen gjorde de 144 tilsyn med havneanlegg og ISPS-regelverket i 2019. Ca 16% av disse havneanleggene er eid og/eller drevet av kommunen selv eller et kommunalt foretak, Kystverket skiller ikke i utvelgelsen om havneanleggene er kommunale eller ikke, så hvis belastningen mellom private og kommunale havneanlegg er lik, vil det si at ca 23 kommunale havneanlegg ble ført

¹¹ De fleste gjelder kontroll om personvernombud er opprettet, per post.

¹² De fleste gjelder kontroll om personvernombud er opprettet, per post.

tilsyn med i 2019. Videre opplyser Kystverket at tilsynsaktiviteten har vært forholdsvis stabil de siste årene.¹³

Forurensningsloven

Miljødirektoratet opplyser at det er gjennomført mellom 28 og 57 tilsyn med kommunene etter forurensningsloven i årene mellom 2016-2019¹⁴. De er gjennomført med ulik metode og omfang, blant annet var alle tilsynene i 2017 brevkontroll. I 2019 ble det gjennomført tilsyn i 35 kommuner, men i tillegg ble samtlige kommuner bedt om å gjennomføre en egenkontroll.

2016	2017	2018	2019
29	57 (kun brevkontroll)	28	35 + egevaluering i samtlige kommuner

Tabell 20 Antall tilsyn med forurensningsloven 2016-2019

Sosialtjenesteloven

Antall tilsyn med sosialtjenesteloven har variert i perioden fra 88 i 2014 til 66 i 2017. Videre har målemetoden for antall tilsyn endret seg. Fra 2014 til 2017 har vi tall for antall systemrevisjoner og tilsvarende. Det vil si at andre tilsynsaktiviteter er omregnet ut ifra ressursinnsats til å tilsvare en systemrevisjon. Fra 2018-2019 har vi antall systemrevisjoner som en kategori og antall tilsyn med andre metoder som en annen. Endringen skyldes ny målemetode/fremstilling i Helsetilsynets årsrapporter, men vår informant i Helsetilsynet anslår at antallet tilsyn har holdt seg relativt stabilt.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
	Antall systemrevisjoner og tilsvarende	Antall systemrevisjoner og tilsvarende	Antall systemrevisjoner og tilsvarende	Antall systemrevisjoner og tilsvarende	Antall systemrevisjoner	Antall tilsyn med andre metoder	Antall systemrevisjoner	Antall tilsyn med andre metoder
Totalt	88 ¹⁵	81	79	66	70 ¹⁶	52	56	59
Systemrevisjoner i landsomfattende tilsyn	54	36	35	40	53		37	

¹³ Det totale antallet tilsyn med ISPS-regelverket i 2016-2018 var 214, 217 og 226.

<https://www.kystverket.no/Om-Kystverket/Bibliotek/sok/rapporter/arsrapport-2018/>

¹⁴ Hjemmelen til å føre tilsyn etter forurensningsloven kom først i 2016

¹⁵ Fra 2014-2017 er statistikken for antall tilsyn etter følgende definisjon: Andre tilsyn er vektet ut fra ressursinnsats ved ordinær systemrevisjon, f.eks. er oppfølging av egenrevisjon gitt verdi 0,33 systemrevisjon, slik at totalt antall tilsyn er «antall systemrevisjon og tilsvarende».

¹⁶ Fra 2018-2019 er statistikken for antall tilsyn etter følgende definisjon: en kategori for antall systemrevisjoner og en kategori for antall tilsyn med andre metoder. Andre metoder i 2018 og 2019 omfatter også "supplerende tilsynsaktiviteter", hovedsakelig å spre læring fra tilsyn.

Tabell 21 Oversikt over tilsynssaker behandlet av fylkesmennene etter sosialtjenesteloven 2014-2019.¹⁷

Folkehelseloven

Antall tilsyn med Folkehelseloven har variert mye i perioden, avhengig av om det har vært holdt landsomfattende tilsyn med bestemmelser i loven. I 2014 var det et landsomfattende tilsyn, og mange fylkesmannsembeter videreførte dette i 2015. I 2016, 2017 og 2018 var det noen få egeninitierte tilsyn, før det i 2019 på nytt ble gjennomført et landsomfattende tilsyn med Folkehelseloven.

	2015	2016	2017	2018	2019
Total:	29	4	5	3	51
Landsomfattende	29	-	-	-	51

Tabell 22 Antall tilsyn med folkehelseloven fra 2015-2019

Barnevernloven

Fylkesmennene fører tilsyn med de kommunale barneverntjenestene, barneverninstitusjonene, omsorgssentrene for mindreårige (under 15 år) som har søkt asyl, og sentrene for foreldre og barn, samt Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Omtalen under omhandler kun tilsyn med den kommunale barneverntjenesten. Også her ser vi at antallet tilsyn varierer mye i perioden etter om det har vært landsomfattende tilsyn med tematikken eller ikke. Helsetilsynet skriver i flere av sine årsrapporter at de er bekymret for den lave tilsynsaktiviteten med kommunale barneverntjenester i de periodene det ikke er landsomfattende tilsyn.

2015	2016	2017	2018	2019
89 ¹⁸	21 ¹⁹	16 ²⁰	4	36

Tabell 2 Antall tilsyn 2015-2019 med den kommunale barneverntjenesten

Fylkesmennene gjennomførte 36 tilsyn med kommunale barneverntjenester i 2019. De fleste inngikk i det landsomfattende tilsynet med ettervern og samarbeid mellom barnevernet og sosiale tjenester i Nav. I 2018 gjennomførte fylkesmennene bare fire tilsyn med kommunale barneverntjenester. Helsetilsynet skriver i sin årsrapport at grunnen til at det er gjennomført få tilsyn i 2018 trolig har sammenheng med at fylkesmannens regionreform har vært ressurskrevende, og at tilsynet med kommunene derfor ikke har blitt prioritert.

¹⁷ Kilder: Side 90, tabell 6:

<https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/aarsrapporter/aarsrapport2019.pdf>
og Side 107

og tabell 6 side 99:

<https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/aarsrapporter/aarsrapport2016.pdf/>

¹⁸ I 2015 var det 38 systemrevisjoner, oppfølging av 50 egenvurderinger og ett annet tilsyn.

¹⁹ Fylkesmennene gjennomførte i 2016 totalt 21 systemrevisjoner og fulgte opp 76 egenvurderinger utført av barneverntjenester, som ledd i det landsomfattende tilsynet.

²⁰ Åtte av fylkesmennene har gjennomført tilsyn med barneverntjenester (kommunale).

Det ble gjennomført ti systemrevisjoner, fulgt opp seks egenvurderinger, gjennomført fem stikkprøvetilsyn og ett annet tilsyn der dokumenter ble innhentet og gjennomgått. Det ble konkludert med lovbrudd i tolv av tilsynene.

Helse- og omsorgstjenesteloven

2019 gjennomførte fylkesmennene 287 planlagte tilsyn i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Noen av tilsynene er mer omfattende enn andre, men vi presenterer her antall totalt og ikke omregnet til systemrevisjoner og lignende. For eksempel var de gjennomførte tilsynene i 2019 fordelt slik: 149 systemrevisjoner, 95 oppfølging av kommunale egenvurderinger, 7 stikkprøvetilsyn og 21 tilsyn med andre metoder, blant annet uanmeldte tilsyn. I tillegg gjennomførte fylkesmennene 15 tilsynsaktiviteter som oppfølging av ekstraordinære store tilsynssaker og spesiell oppfølging av tidligere planlagte tilsyn. Oversikten nedenfor viser at det totale antall tilsyn varierer mye fra år til år, og det er ingen tydelig tendens i utviklingen. Antallet landsomfattende tilsynene har holdt seg relativt stabilt. Antall gjennomførte tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester er kontinuerlig lavere enn målkravet i perioden.

	2015	2016	2017	2018	2019
Totalt	304	183	215	192	287
Landsomfattende	37	55	40	53	51

Tabell 24 Antall tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven fra 2015-2019

Krisesenterloven

Tilsyn med krisesentertilbud blir utført av Fylkesmannen. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har gitt oss følgende opplysninger om totalt antall tilsyn med krisesentertilbud gjennomført fra 2015-2019.

	2015	2016	2017	2018	2019
Antall krisesentertilbud for kvinner hvor fylkesmannen har gjennomført tilsyn	13	11	21	15	8
Antall krisesentertilbud for kvinner (n)	46	46	46	46	44

Tabell 25 Antall tilsyn med krisesenterloven 2015-2019, og antall krisesentertilbud

Helseberedskap

I perioden 2016-2019 ble det gjennomført 74 tilsyn med helsemessig – og sosial beredskap i kommunene. Antallet inngår i det samlede antallet tilsyn med helsetjenestene i kommunene som er rapportert i perioden.

En stor andel av disse tilsynene var samtidig tilsyn med kommunal beredskapsplikt etter sivilbeskyttelsesloven, som sorterer under DSB.

Matloven

Mattilsynet opplyser at de ikke har tilgjengelig statistikk som skiller ut kommunale tilsynsobjekter.

Vannforskriften

Har ikke fått inn opplysninger om antall tilsyn

Referanser

Difi 2010: *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer.* Rapport 2010:4

Difi 2011: *Embetsstyringen av Fylkesmannen.* Rapport 2011:4

Difi 2012: *Styring av Fylkesmannen.* Rapport 2012:9

Difi 2015: *Statlig styring av kommunene.* Rapport 2015:19

Difi 2015b: *Om Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene – ei kartlegging.* Notat 2015:3

Difi 2016: *Statens tilsyn med kommunene. Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter.* Rapport 2016:5

Difi 2017: *Brukerne i sentrum? En kartlegging av statens fellesføring om brukerroetting.* Rapport 2017:11

Difi 2019: *God statlig styring.* Rapport 2019:9

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder 2016: *Utvidet samarbeid om tilsyn og kommunenes egenkontroll*

KMD 2020: *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.* Veileder

KS 2019: *Status kommune 2019. Der folk bor.*

NIBR 2011: *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode.* Rapport 2011:28

NIBR 2013: *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?* Rapport 2013:20

NIBR 2017: *Statlig tilsyn. Vurdering av klarhetsprinsipp og terskel for dokumentasjon.* Rapport 2017:9

NOU 2004: *Statlig tilsyn med kommunesektoren.* Rapport 2004:17

PWC 2015: *Kommunestyrets overordnede tilsynsansvar*

Sivesand, Skedsmo og Hall 2016: *Et felles nasjonalt tilsyn: Om rammeverk og reformbaner gjennom historien. Retten i skolen.*

Statskonsult 2000: *Statlig tilsyn.* Notat 2000:8

Statskonsult 2002: *(Be)grep om tilsyn.* Rapport 2002:12

Utdanningsdirektoratet 2018: *Rapport FNT 2014-2017*

Stortingsdokumenter

St.meld. nr 17 (2002-2003) *Om statlig tilsyn*

Ot.prp. nr 97 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov om kommuner og fylkeskommuner mm.*

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

Prop. 128 S, 2016-2017: *Kommuneproposisjonen 2018*

Prp. 46 L (2017-2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner*

Prop. 81 L (2019–2020) *Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)*