

## FOU-opdrag for KS

Statsforvalternes tilsyn med kommunene. I hvilken grad får statsforvalterne gjennomført de tilsynene de mener er mest hensiktsmessige og nyttige?

«FOU-oppdrag for KS.  
Statsforvalternes tilsyn med  
kommunene. I hvilken grad får  
statsforvalterne gjennomført de  
tilsynene de mener er mest  
hensiktsmessige og nyttige?»

Juni 2021

Rapporten er utarbeidet for KS av  
Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen, 5892  
Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)

# Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
1 Innledning	8
2 Kort om statsforvaltnes tilsyn med kommunene	12
3 DFØs rapport om statlig tilsyn med kommunene	15
4 Statsforvaltnes oppfatning om hva som er de mest hensiktsmessige og nyttige tilsynene	18
5 Hva hindrer gjennomføring av hensiktsmessige tilsyn?	26
6 Samordning av statlige tilsyn og kommunal egenkontroll	34
7 Avsluttende betraktninger	40

# Detaljert innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag	4
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Metode og datagrunnlag	9
1.3.1 Dokumentanalyse	9
1.3.2 Innledende intervju	9
1.3.3 Workshop	9
1.3.4 Referansegruppe	10
1.3.5 Bruk av innhentede data i rapporten	10
1.4 Leserveiledning	11
2 Kort om statsforvalternes tilsyn med kommunene	12
2.1 Hjemmel for tilsyn	12
2.2 Formål med tilsyn	12
2.3 Ulike typer tilsyn	13
2.4 Gjennomføring av lovlighetstilsyn	13
3 DFØs rapport om statlig tilsyn med kommunene	15
3.1 Innledning	15
3.2 Om datagrunnlaget i DFØs rapport	15
3.3 Sentrale funn i DFØs rapport om statlig tilsyn	15
3.3.1 Tilsynsaktiviteten rettet mot kommunene	15
3.3.2 Hvilke typer tilsyn blir oppfattet som mest nyttige	16
3.3.3 Hindringer i lov og regelverk og/eller oppdragsbrev	16
3.3.4 Samordning med kommunens egenkontroll	16
3.3.5 Andre utviklingstendenser	17
4 Statsforvalternes oppfatning om hva som er de mest hensiktsmessige og nyttige tilsynene	18
4.1 Innledning	18
4.2 Hvilke tilsyn som oppleves å være de mest hensiktsmessige og/eller nyttige	18
4.3 Risikovurderinger som grunnlag for tilsyn	21
4.4 Bruk av ulike virkemidler	23
4.5 Oppsummering og vurdering	24
5 Hva hindrer gjennomføring av hensiktsmessige tilsyn?	26
5.1 Innledning	26
5.2 Krav i oppdrag	26
5.3 Lov og regelverk	28
5.4 Oppsummering og vurdering	31

6	Samordning av statlige tilsyn og kommunal egenkontroll	34
6.1	Innledning	34
6.2	Status for samordning	34
6.3	Verktøy for å ivareta samordningen	37
6.4	Forvaltningsrevisjonsregisteret	38
6.5	Oppsummering og vurdering	39
7	Avsluttende betraktninger	40

## Figurer

Figur 1	Rangering av hvilke tilsyn som er mest nyttige. Alle respondenter. Nominelle tall	18
Figur 2	Rangering av hva som er nyttige tilsyn per sektor. Nominelle tall	19
Figur 3:	Hvorvidt tilsynene er tilstrekkelig risikobaserte. Alle respondenter. Nominelle tall.	22
Figur 4	Hindringer i oppdragsbrev. Representanter for statsforvalterne, alle sektorer. Nominelle tall.	26
Figur 5	Hindringer i lov og regelverk. Representanter for statsforvalterne, alle sektorer. Nominelle tall.	29
Figur 6	Tilstrekkelig samordning av statlige tilsyn og den kommunale egenkontrollen. Nominelle tall	34
Figur 7	Tilstrekkelig samordning - sektorvis. Nominelle tall.	35
Figur 8	Endring av tilsynsplan på grunn av kommunale egenkontroll. Nominelle tall.	35

# Forord

Deloitte har på oppdrag fra KS gjennomført et FOU-prosjekt om statsforvaltnes tilsyn med kommunene. FOU-prosjektet er gjennomført i perioden mars til juni 2021. Birte Bjørkelo har vært ansvarlig partner for oppdraget, og Line M. Johansen har vært prosjektleder.

Rapporten er kvalitetssikret etter Deloitte's interne kvalitetssikringsprosedyrer.

Vi ønsker å takke representanter for statsforvalterembetene for at de har tatt seg tid til å delta i intervju og workshoper, og har delt sine erfaringer og refleksjoner med oss. Videre vil vi takke referansegruppen som har bistått med innspill og tilbakemeldinger i forbindelse med oppdraget.

Til sist vil vi takke KS for et spennende oppdrag, og for god og konstruktiv dialog i forbindelse med gjennomføringen av FOU-prosjektet.

Bergen, 30.06.2021



Birte Bjørkelo

Ansvarlig partner

Deloitte AS

# Sammendrag

## Om FOU-prosjektet

Deloitte har på oppdrag fra KS gjennomført et FOU-prosjekt om statsforvaltnes tilsyn med kommunene. FOU-prosjektet tar utgangspunkt i en kartlegging av omfang, nytte og styring av statlig tilsyn med kommunene som DFØ gjennomførte i 2020 på oppdrag for KMD. Rapporten fra DFØ viser at en relativt stor andel av statsforvalterne gir uttrykk for at oppdragsbrev fra departementene og bestemmelser i lov og regelverk i noen grad hindrer dem i å føre tilsyn med de temaene de selv finner mest formålstjenlige. I rapporten fra DFØ er det ikke gjort nærmere greie for hvilke hindringer statsforvalterne sikter til. For å få bedre innsikt i hvilke forhold statsforvalterne opplever hindrer dem i å gjennomføre tilsyn med de temaene de finner mest formålstjenlige, valgte KS å igangsette et FOU-prosjekt for å undersøke disse forholdene nærmere.

Formålet med FOU-prosjektet har vært å belyse hva som eventuelt er de mest fremtredende årsakene til at statsforvalterne ikke alltid får gjennomført de tilsynene de opplever har størst nytte for kommunene. Det har videre vært et formål å identifisere mulige tiltak som kan gjøre den statlige tilsynsvirksomheten med kommunene enda mer målrettet og relevant for kommunene.

Følgende hovedproblemstillinger har ligget til grunn for gjennomføringen av FOU-prosjektet:

1. Hvilke oppdragskrav og bestemmelser i lov og regelverk mener statsforvalterne hindrer dem i å føre tilsyn med de temaene de synes er mest formålstjenlige?
2. Hvordan kan eventuelt situasjonen bedres; bør ev. kravene og bestemmelsene fjernes, eller hvordan kan de justeres?
3. I hvilken grad og hvordan jobber statsforvalterne med å samordne tilsynsvirksomheten opp mot kommunenes egenkontroll i form av forvaltningsrevisjon?

## Statsforvaltnes oppfatninger om hva som er hensiktsmessige og nyttige tilsyn

Undersøkelsen viser at nyttige tilsyn kjennetegnes ved at valg av tilsynsystema er i samsvar med statsforvalterens egne risikovurderinger og at valg av virkemiddel og metode er basert på vurderinger av hva som gir mest læringsverdi for den enkelte kommune. Det blir særlig fremhevet at forankring, dialog og veiledning er sentralt for å sikre god læringseffekt av tilsyn.

Dette innebærer blant annet at et skille mellom ulike tilsynstyper, som nasjonale/landsomfattende tilsyn, hendelsesbaserte tilsyn og egeninitierte tilsyn, ikke er avgjørende når man ønsker å si noe om hva som er de nyttigste tilsynene, selv om hendelsesbaserte tilsyn i mindre grad enn de andre oppleves som nyttige. Når det gjelder nasjonale/landsomfattende tilsyn og egeninitierte tilsyn er skillet mindre klart, ettersom nasjonale tilsyn i flere tilfeller kan gi rom for betydelig lokal tilpasning, og nasjonale tilsyn i mange tilfeller også oppleves å samsvare godt med statsforvalterens egne risikovurderinger. Det er samtidig store ulikheter mellom sektorene når det gjelder hvor detaljert sentrale tilsynsmyndigheter styrer tilsynsaktiviteten, og hvor stort rom det er for å tilpasse tilsynsaktiviteten lokalt, noe som synes å påvirke respondentenes oppfatninger om nytteverdien av ulike tilsyn. Fleksibilitet til å tilpasse tema og innretning til de aktuelle kommunene blir vurdert å være viktig om formålet er læring og forbedring for de enkelte kommuner. Særlig gir representanter for opplæringsområdet hos statsforvalteren uttrykk for at de nasjonale tilsynene gir betydelig rom for valg av tema basert på statsforvalterens egne risikovurderinger, noe som synes å bidra til å «viske bort» forskjellene mellom nasjonale tilsyn og egeninitierte tilsyn på dette området. For andre områder blir det vist til at det er ulike erfaringer med hensyn til hvor lett det er å gjøre omprioriteringer på bakgrunn av lokale risikovurderinger, og at nasjonale tilsynskrav noen ganger har ført til gjennomføring av tilsyn som i liten grad samstemmer med lokale risikovurderinger.

Også når det gjelder bruk av virkemiddel og metode kommer det tydelig frem i undersøkelsen at tilpasning til den enkelte kommune er viktig for å legge til rette for best mulig læring og forbedring. Når det gjelder tilsyn legges det vekt på at læringsaktiviteter både i forkant og etterkant av tilsynet er avgjørende. Forankring hos kommunal ledelse og god informasjon i forkant, samt veiledning og dialog i etterkant av tilsynet, blir vist til som sentralt for best mulig læringseffekt av et tilsyn. Flere viser til at det er sammenheng mellom hvor mye ressurser statsforvalteren bruker på et tilsyn og hvor gode tilbakemeldinger kommunene gir med hensyn til læringseffekten av tilsynet.

Det kommer også frem av undersøkelsen at dersom læring og forbedring er formålet, er at det ikke alltid tilsyn vurderes å være det mest hensiktsmessige virkemiddelet, heller ikke når statsforvalteren vurderer at en kommune har høy risiko for brudd på regelverket det føres tilsyn med. I slike situasjoner kan veiledning eller deltakelse i ulike kompetansetiltak vurderes som mer hensiktsmessige virkemidler, basert på en vurdering av hvilke utfordringer kommunen står overfor. Fra deltakerne i gruppeintervju og workshoper blir det gjennomgående gitt uttrykk for at utviklingen i retning av det som omtales som «lærende tilsyn» har vært positivt, og at lovlighetstilsynet isolert sett har størst nytteverdi når det kombineres med ulike veiledningsaktiviteter. Samtidig betyr ikke dette at statsforvaltnene mener at lovlighetstilsyn ikke har en viktig funksjon, og bidrar til læring i kommunene. Muligheten til å bruke ulike virkemidler *i kombinasjon* fremheves imidlertid som viktig, og viktigheten av at statsforvalteren har handlingsrom til å vurdere bruken av ulike virkemidler er det som særlig vektlegges av respondentene.

### Hovedfunn – hva som er hensiktsmessige og nyttige tilsyn

- Det er store ulikheter mellom sektorene når det gjelder hvor detaljert sentrale tilsynsmyndigheter styrer tilsynsaktiviteten, og hvor stort rom det er for å tilpasse tilsynsaktiviteten lokalt
- Nyttige tilsyn kjennetegnes ved at valg av tilsynsystema er i samsvar med statsforvaltners egne risikovurderinger og at valg av virkemiddel og metode er basert på vurderinger av hva som gir mest læringsverdi for den enkelte kommune
- Dersom læring og forbedring er formålet, er at det ikke alltid tilsyn vurderes å være det mest hensiktsmessige virkemiddelet
- Lovlighetstilsynet isolert sett har størst nytteverdi når det kombineres med ulike veiledningsaktiviteter

### Hindringer med hensyn til å gjennomføre hensiktsmessige tilsyn

Et hovedformål med undersøkelsen har vært å kartlegge om det er forhold som hindrer statsforvaltnene i å gjennomføre de tilsyn som de selv anser som mest formålstjenlig, særlig med bakgrunn i svarene på to spørsmål i DFØs undersøkelse fra 2020. Mens en betydelig andel av respondentene i DFØs undersøkelse svarte at det forelå slike hindringer, svarer en betydelig mindre andel av representantene for statsforvaltnene i denne undersøkelsen at de opplever at det foreligger hindringer enten gjennom oppdraget eller i form av bestemmelser i lov og regelverk.

Selv om det ikke oppleves å være vesentlige hindringer verken i oppdraget eller i form av bestemmelser i lov og regelverk, blir det i intervju og i workshoper vist til flere forhold ved oppdraget som til en viss grad kan være hindringer med tanke på å gjennomføre nyttige og hensiktsmessige tilsyn. Flere viser til at det er krav om at nasjonale/landsomfattende tilsyn og hendelsesbaserte tilsyn må gjennomføres, noe som medfører at det i liten grad er rom for å gjennomføre egeninitierte tilsyn, selv om risikobildet kan tilsa at ikke alle vesentlige risikoer dekkes gjennom de pålagte tilsynene. Flere understreker utfordringer knyttet til volumkrav, og at disse kan stå i motsetning til viktigheten av å bruke tid på dialog og veiledning i forbindelse med tilsyn.

En rekke pålagte tilsynsaktiviteter, og i en del tilfeller også volumkrav, sammen med en begrenset ressursituasjon anses dermed å være den største utfordringen. Flere peker på at de gjerne skulle hatt større mulighet til å gjennomføre egeninitierte tilsyn – eller andre aktiviteter. En del av respondentene peker også på at det i en del tilfeller kunne vært hensiktsmessig med noe mer fleksibilitet knyttet til nasjonale/landsomfattende tilsyn, både med tanke på risikobildet regionalt, men også med tanke på metodiske tilpasninger.

Undersøkelsen viser samlet sett at regelverket i liten grad oppleves som en begrensning for gjennomføring av nyttige tilsyn. Tvert imot trekker flere frem at regelverket gir en hensiktsmessig avgrensning når det gjelder lovlighetstilsynet. Statsforvalteren har også andre virkemidler som trekkes frem som viktige for å bidra til læring og gode tjenester i kommunene, og særlig er det flere som peker på veiledning som et sentralt virkemiddel. Det er derfor viktig å se denne avgrensingen i regelverket i sammenheng med totaliteten av virkemidler statsforvalteren kan benytte overfor kommunene, og handlingsrommet til å velge det best tilpassede virkemiddelet. Lovlighetstilsynets begrensninger er dermed heller en viktig forutsetning som må legges til grunn for å bestemme *når* lovlighetstilsyn er det mest hensiktsmessige tiltaket, og *når* eventuelt andre virkemidler skal benyttes. Som flere av statsforvaltnene peker på, er ikke tilsyn alltid det beste virkemiddelet. Mens lovlighetstilsynet kan avdekke avvik knyttet til lovkrav og stille krav til retting, vil informasjon, veiledning og dialog i større grad bidra til økt kunnskap omkring beste praksis, behov for kompetanseutvikling, god ledelse, samhandling, sikring av kvalitet i tjenestene m.m.



For å sikre mest mulig nyttige tilsyn, er det derfor mye som tyder på at tilsynsaktiviteten må suppleres med andre aktiviteter enten i kombinasjon med tilsynet, eller - noen ganger – i stedet for tilsyn. En risikobasert vurdering med hensyn til hvordan en best mulig legger til rette for regeletterlevelse og gode kommunale tjenester må alltid være førende for valg av tiltak om en skal sikre målet om effektive og målrettede tilsyn. Deloitte mener at økt handlingsrom og dreining mot en bredere virkemiddelbruk er viktig for å legge til rette for mer læringsfremmede aktiviteter, og for å gjøre konkrete vurderinger av hva som er de beste tiltakene. Denne undersøkelsen viser at handlingsrommet kan være ulikt mellom ulike tilsynsområder. Det er også indikasjoner på at det er ulikt i hvilken grad handlingsrommet er tilstrekkelig og i hvilken grad det utnyttes. Dette har ikke denne undersøkelsen grunnlag for å konkludere endelig på. Vi mener derfor at det kan være nyttig å undersøke videre hvordan handlingsrommet skiller seg mellom ulike tilsynsområder, og hvordan handlingsrommet utnyttes i ulike embeter til å prioritere ressursene mellom ulike virkemidler. Spørsmålet er slik vi ser det om ressursene i praksis innrettes mot de aktivitetene som gir best læringseffekt.

### Hovedfunn – hindringer med hensyn til å gjennomføre nyttige tilsyn

- Statsforvalterne opplever ikke at det er vesentlige hindringer i oppdraget eller regelverket med hensyn til å gjennomføre de tilsyn som de selv anser som mest formålstjenlige
- Volumkrav i oppdragsbrev, nasjonale krav til tema og metode, samt krav til å følge opp alle hendelser og henvendelser, kan begrense muligheten til å gjennomføre egeninitierte tilsyn og andre aktiviteter basert på lokale risikovurderinger
- Regelverket oppleves i liten grad som en begrensning for gjennomføring av nyttige tilsyn. Tvert imot trekker flere frem at regelverket gir en hensiktsmessig avgrensning når det gjelder lovligstilsynet
- For å sikre mest mulig nyttige tilsyn, er det mye som tyder på at tilsynsaktiviteten må suppleres med andre aktiviteter enten i kombinasjon med tilsynet, eller - noen ganger – i stedet for tilsyn
- Økt handlingsrom for statsforvalter og dreining mot en bredere virkemiddelbruk er viktig for å legge til rette for mer læringsfremmede aktiviteter

### Samordning av statlige tilsyn og den kommunale egenkontrollen

I kommuneloven av 2018 ble statsforvalteren (daværende fylkesmannen) tillagt et mer omfattende samordningsansvar enn tidligere. Ansvaret for samordning av ulike statlige tilsyn rettet mot kommunene ble styrket, og i tillegg ble det lovfestet en ny plikt til også å samordne den statlige tilsynsvirksomheten med den kommunale egenkontrollen. Mer spesifikt går det frem av kommuneloven at statlige tilsynsmyndigheter i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn skal ta hensyn til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter. Det fremgår også at tilsynsmyndighetene skal vurdere å utsette eller å ikke gjennomføre tilsyn hvis kommunen eller fylkeskommunen nylig har gjennomført en kontroll med det samme temaet.

Undersøkelsen viser at representanter for statsforvalterne i hovedsak gir uttrykk for at det ikke er store utfordringer knyttet til samordningen av statlig tilsynsvirksomhet og kommunal egenkontroll (forvaltningsrevisjon), men mange viser likevel til en viss usikkerhet og/eller at det er enkelte forbedringspotensialer. Samtidig kommer det frem at det er relativt store ulikheter mellom embetene blant annet når det gjelder i hvilken grad det i praksis er vanlig å gjøre endringer i planlagte tilsyn på grunn av at det er gjennomført eller planlagt en forvaltningsrevisjon. Når det gjelder sistnevnte er det også betydelige ulikheter mellom sektorene. Vi er ikke kjent med årsakene til dette, men vil anta at det kan ha sammenheng både med omfanget av forvaltningsrevisjoner innenfor ulike tema, og innretningen på forvaltningsrevisjoner innenfor ulike tema.

Nasjonal tilsynskalender benyttes i alle embeter, men i noe ulik grad. Samtidig blir det av flere presisert at dette er et arbeid i prosess, og basert på erfaringene i flere embeter synes tilsynskalenderen å ha potensiale for å være et hensiktsmessig samordningsverktøy. Flere peker blant annet på viktigheten av at kontrollutvalgssekretariat har tilgang til å legge inn informasjon direkte i kalenderen, og at dette er nyttig for å få god oversikt over planlagte forvaltningsrevisjoner. Samtidig er det enkelte som peker på at det er behov for enda bedre informasjon særlig om gjennomførte forvaltningsrevisjoner. Det at KS og NKRF arbeider med å oppdatere og revitalisere forvaltningsrevisjonsregisteret, synes i så måte å være noe som kan bidra positivt inn i prosessene med å sikre god samordning av statlig tilsyn og kommunal egenkontroll.

Flere representanter for statsforvalterne vektlegger det at man kan få positive synergier av å se tilsyn og forvaltningsrevisjoner i sammenheng. For eksempel ved at forvaltningsrevisjon benyttes for oppfølging av endringsarbeid og status på et område der det tidligere har vært gjennomført tilsyn. Dette er positivt med tanke på statsforvalterens begrensede kapasitet til å følge opp, men også fordi funn og anbefalinger som fremkommer gjennom en forvaltningsrevisjon oppleves å ha en tydeligere og sterkere forankring i kommunen sammenlignet med et tilsyn. Flere viser til en grunnleggende oppfatning om at det er positivt at kommunene iverksetter egne kontroller. Samtidig er det andre som utviser en viss skepsis når det gjelder kvaliteten på forvaltningsrevisjoner, og gir uttrykk for usikkerhet om hvorvidt en forvaltningsrevisjon fullt ut vil kunne erstatte et tilsyn. De ulike oppfatningene synes i hovedsak å bygge på ulike erfaringer i ulike statsforvalterembeter, og Deloitte mener at det fremover vil være viktig at det arbeides med erfaringsdeling både med hensyn til bruk av tilsynskalenderen og med hensyn til hvordan tilsyn og forvaltningsrevisjoner på en god måte kan ses i sammenheng. Målet om at omfanget av statlig tilsyn med kommunene totalt sett ikke skal øke, og at staten ikke skal kontrollere kommunene i større grad enn nødvendig, er nært relatert til at en får til en god koordinering, og at statlige tilsynsmyndigheter hensyntar den kommunale egenkontrollen i sitt arbeid. Gitt at erfaringen synes å være ulik mellom embetene på dette området, kan det være hensiktsmessig å arbeide ytterligere for å synliggjøre gode eksempler på tilfeller der samhandlingen har fungert godt, og hvor statlige tilsynsmyndigheter har endret sine planlagte tilsynsaktiviteter for å koordinere seg med den kommunale egenkontrollen. Denne undersøkelsen viser at disse eksemplene finnes, men de bør gjøre enda bedre kjent innen alle sektorene og alle embetene.

## Hovedfunn – samordning av statlig tilsyn med den kommunale egenkontrollen

- Representanter for statsforvalterne gir i hovedsak uttrykk for at det ikke er store utfordringer knyttet til samordningen av statlig tilsynsvirksomhet og kommunal egenkontroll (forvaltningsrevisjon)
- Det er relativt store forskjeller både mellom sektorer og mellom embeter når det gjelder erfaring fra konkret samordning med forvaltningsrevisjoner
- Fremover vil det være viktig at det arbeides med erfaringsdeling både med hensyn til bruk av nasjonal tilsynskalender og med hensyn til hvordan tilsyn og forvaltningsrevisjoner på en god måte kan ses i sammenheng

### Sentrale læringspunkter

De viktigste læringspunktene fra undersøkelsen er oppsummert under.



#### Handlingsrommet til statsforvalterne må være tilstrekkelig for å sikre risikobaserte, effektive og målrettede tilsyn

Handlingsrommet er i endring, men det er ulikt mellom tilsynsområder hvor stort handlingsrommet er. Det er også indikasjoner på at det er ulikt i hvilken grad handlingsrommet er tilstrekkelig og i hvilken grad det utnyttes. Det er derfor behov for økt kunnskap om hvordan handlingsrommet brukes.



#### Tilsyn er ikke alltid det beste virkemiddelet, og andre virkemidler kan supplere eller noen ganger erstatte tilsyn

Bruk av ulike typer virkemidler er fremhevet som viktig for å sikre god læring i kommunene. Virkemidlene må tilpasses formålet og lokal risikovurdering. Det er behov for økt kunnskap om effekten av de ulike virkemidlene, og når de ulike virkemidlene er best egnet.



#### Ressursene bør innrettes mot de aktivitetene som gir best læringseffekt

Det er ikke entydig om ressursene i praksis er innrettet mot de aktivitetene som gir best læringseffekt. For å vurdere samlet ressursbruk, må en slik vurdering ikke bare hensynta prioritinger og ressursbruk hos statsforvalteren, men også hvordan valg av virkemiddel påvirker prioritinger og ressursbruk i kommunene.



#### Det må sikres reell samhandling og koordinering mellom statlige tilsyn og kommunal egenkontroll

Det er ulikt mellom embetene hvor lang en har kommet arbeidet med samhandling og koordinering. Det er behov for erfaringsdeling og økt kunnskap om hvordan dette skal sikres i praksis for å nå målet om å ikke øke omfanget av statlig tilsyn.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Tilsyn er et av statens virkemidler for å sikre at kommunene etterlever lov og regelverk. Videre er det fra statens side en intensjon at tilsyn også skal bidra til læring og forbedring av kommunale tjenester.<sup>1</sup> Samtidig er statlig tilsyn et inngripende virkemiddel i det kommunale selvstyret. Behovet for å følge utviklingstrekkene knyttet til tilsyn 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. Videre ga regjeringen i *Kommuneproposisjonen 2018*<sup>2</sup> en redegjørelse for målene for statlig tilsyn med kommunesektoren. Regjeringen fremhevet at det statlige tilsynet med kommunesektoren skal være koordinert og effektivt, bidra til bedre etterlevelse av regelverket og til bedre kommunale tjenester. Det er også et mål at omfanget av statlig tilsyn med kommunene totalt sett ikke øker i årene fremover. Det blir fremhevet at det bør arbeides med å videreutvikle tilsynsmetoder som legger til rette for læring, og å utnytte synergiene mellom den kommunale egenkontrollen og statlig tilsyn.

I tildelingsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) til Difi<sup>3</sup> fra 2019 går det fram at KMD tar sikte på å orientere Stortinget om utviklingstrekk for statlig tilsyn med kommunesektoren hvert fjerde år, og at dette arbeidet skal innrettes slik at det kan gi sammenlignbar informasjon over tid.<sup>4</sup> I 2020 gjennomførte Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), på oppdrag fra KMD, en kartlegging av omfang, nytte og styring av statlige tilsyn, med det formål å samle inn kunnskap om utviklingstrekk for statlig tilsyn med kommunesektoren. Funn fra denne kartleggingen er en sentral kilde for omtalen av statlige tilsyn med kommunesektoren i Prop. 192 S (2020–2021) *Kommuneproposisjonen 2022*.

Rapporten fra DFØs kartlegging i 2020 viser blant annet at kommunene opplever statlige tilsyn som nyttige, og at de egeninitierte tilsynene fra statsforvalteren oppleves som mest nyttig for både kommunene og statsforvalteren. Kartleggingen viser også at statsforvalteren opplever større handlingsrom til å velge mellom tilsyn og andre virkemidler, og til å styre selve tilsynsvirksomheten overfor kommunene. Samtidig viser undersøkelsen at en relativt stor andel av statsforvalterne gir uttrykk for at oppdragsbrev fra departementene og bestemmelser i lov og regelverk i noen grad hindrer dem i å føre tilsyn med de temaene de selv finner mest formålstjenlige.<sup>5</sup>

I rapporten som er utarbeidet av DFØ er det ikke gjort nærmere greie for hvilke hindringer statsforvalterne sikter til. For å få bedre innsikt i hvilke forhold statsforvalterne opplever hindrer dem i å gjennomføre tilsyn med de temaene de finner mest formålstjenlige, valgte KS å igangsette et FOU-prosjekt. FOU-prosjektet er en kvalitativ oppfølging av enkelte av funnene som presenteres i DFØs rapport fra 2020, med særlig oppmerksomhet rettet mot hvilke oppdragskrav og hvilke bestemmelser i lov og regelverk som hindrer statsforvalterne i å gjennomføre tilsyn med de temaene de anser som mest formålstjenlige.

Ny kommunelov, med nye krav om samordning av statlig tilsynsvirksomhet med den kommunale egenkontrollen, trådte i kraft kort tid før DFØ gjennomførte undersøkelsen om statlige tilsyn med kommunene. Som følge av dette har det i FOU-prosjektet også vært rettet oppmerksomhet mot å undersøke hvorvidt ny kommunelov har medført endringer i statsforvaltners oppfatninger av hva som er hensiktsmessige og nyttige tilsyn, og om oppfatninger om ev. hindringer har endret seg som følge av ny kommunelov.

<sup>1</sup> Jf. blant annet Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018* og Prop. 192 S (2020–2021) *Kommuneproposisjonen 2022*.

<sup>2</sup> Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018*. Kapittel 6.2 Statlig tilsyn med kommunesektoren.

<sup>3</sup> Flere fagavdelinger og fagområder som tidligere lå under Difi (Direktoratet for forvaltning og ikt) ble fra 1.1.2020 overført til DFØ (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring). Andre deler av Difis virksomhet ble fra samme tidspunkt overført til et nytt Digitaliseringsdirektorat.

<sup>4</sup> Det kongelig kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). *Tildelingsbrev 2019 – Direktoratet for IKT*. Datert 19. desember 2018.

<sup>5</sup> Det ble også gjennomført en tilsvarende undersøkelse i 2015 av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) der resultatene i noen grad var sammenfallende med undersøkelsen fra 2020.

Deloitte har gjennomført FOU-prosjektet på oppdrag fra KS, og denne rapporten presenterer sentrale funn og vurderinger fra FOU-prosjektet. Oppdraget er gjennomført i perioden mars til juni 2021.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med FOU-prosjektet har vært å belyse hva som eventuelt er de mest fremtredende årsakene til at statsforvalterne ikke alltid får gjennomført de tilsynene de opplever har størst nytte for kommunene. Det har videre vært et formål å identifisere mulige tiltak som kan gjøre den statlige tilsynsvirksomheten med kommunene enda mer målrettet og relevant for kommunene, jamfør regjeringens mål om at statlige tilsyn skal bidra til bedre regeletterlevelse og til bedre kommunale tjenester.<sup>6</sup>

Følgende hovedproblemstillinger har ligget til grunn for gjennomføringen av FOU-prosjektet:

1. Hvilke oppdragskrav og bestemmelser i lov og regelverk mener statsforvalterne hindrer dem i å føre tilsyn med de temaene de synes er mest formålstjenlige?
2. Hvordan kan eventuelt situasjonen bedres; bør ev. kravene og bestemmelsene fjernes, eller hvordan kan de justeres?
3. I hvilken grad og hvordan jobber statsforvalterne med å samordne tilsynsvirksomheten opp mot kommunenes egenkontroll i form av forvaltningsrevisjon?

## 1.3 Metode og datagrunnlag

### 1.3.1 Dokumentanalyse

Innledningsvis i oppdraget har Deloitte gjennomgått offentlige tilgjengelige dokumenter som har blitt vurdert som særlig relevante for oppdraget, som rapporter fra DFØ og øvrige rapporter og offentlige dokumenter som omhandler statlig tilsyn med kommunene. Videre har for eksempel siste tildelingsbrev til statsforvalterne og tilsynsveiledere utarbeidet av overordnede tilsynsmyndigheter inngått i dokumentanalysen, primært som bakgrunnsinformasjon for utarbeidelse av intervjuguider og planlegging av øvrig datainnsamling. I tillegg har Deloitte fortløpende innhentet og gjennomgått offentlige dokumenter som statsforvalterne har henvist til i intervjuer og workshoper, som for eksempel høringsnotat i forbindelse med foreslåtte endringer i pasient- og brukerrettighetsloven.

### 1.3.2 Innledende intervju

Som del av datainnsamlingen er det gjennomført gruppeintervju med aktuelle avdelingsdirektører eller andre nøkkelpersoner i to statsforvalterembeter – Statsforvalteren i Nordland og Statsforvalteren i Vestland. Det ble gjennomført ett gruppeintervju per embete. Utvalget av disse to statsforvalterembetene ble gjort med bakgrunn i et ønske om å få en variasjon i størrelse (folketall), landsdelstilhørighet, samt å gjennomføre intervju i ett embete som i senere år er sammenslått (Vestland) og ett embete som ikke er sammenslått.

I det ene gruppeintervjuet deltok fem personer, mens seks personer deltok i det andre intervjuet. Deltakere i de to gruppeintervjuene representerte ulike avdelinger og sektorer i embetene, og det ble innhentet informasjon fra ulike sektorer som helse, sosial, barnevern, reindrift, samfunnsikkerhet- og beredskap, utdanning, landbruk, klima og miljø. Deltakerne var i hovedsak på avdelingsdirektørnivå, som fylkeslege, utdannings- og vergemålsdirektør, fylkesberedskapssjef, landbruksdirektør og miljødirektør. I noen tilfeller valgte avdelingsdirektør at andre nøkkelpersoner representerte avdelingen i gruppeintervjuet, for eksempel fagdirektør eller annen ansatt med en sentral rolle i avdelingens tilsynsvirksomhet.

### 1.3.3 Workshop

Deloitte har arrangert tre digitale workshoper der til sammen 44<sup>7</sup> ulike avdelingsdirektører og andre nøkkelpersoner fra statsforvalterembetene deltok. Deloitte sendte ut invitasjoner til alle embetene i Norge<sup>8</sup> og embetene gjorde selv en vurdering av hvilke ledere eller andre ansatte som hadde best innsikt i tilsynsaktiviteten innenfor de ulike temaene som workshopene skulle omhandle, og dermed hadde best

<sup>6</sup> Jf. Kommuneproposisjonen 2018.

<sup>7</sup> Av ulike årsaker hadde ikke alle deltakerne mulighet til å delta gjennom hele workshopen.

<sup>8</sup> Invitasjonene ble sendt til statsforvalteren i det enkelte embete, med assisterende statsforvalter og relevante avdelingsdirektører på kopi.

grunnlag for å delta. Deltakerne var i stor grad enten avdelingsdirektører, fagsjefer eller rådgivere med lang erfaring. Til sammen var ni av ti statsforvalterembeter representert i workshopene.

Workshopene ble gjennomført via Microsoft Teams med følgende sektorvise tema og antall deltakere:

- Oppvekst og utdanning<sup>9</sup> – 14 deltakere fra syv embeter
- Helse og sosial – 15 deltakere fra åtte embeter
- Samfunnssikkerhet og beredskap – 15 deltakere fra ni embeter

Det ble satt av 2 timer pr. workshop og alle workshopene startet med en kort presentasjon av FOU-oppdraget. Videre ble alle workshopene delt opp i følgende tre tema:

- Tema nr. 1: Tilsynsaktiviteten rettet mot kommunene
- Tema nr. 2: Er det noe som hindrer statsforvalteren i å gjennomføre de mest nyttige/hensiktsmessige tilsynene?
- Tema nr. 3: Samordning av statlig tilsynsvirksomhet og kommunal egenkontroll.

Hvert tema ble innledet med bruk av responsverktøyet Mentimeter i plenum. Deltakerne fikk presentert spørsmål basert på funn fra DFØs rapport og kunne svare anonymt via mobiltelefon.<sup>10</sup> Resultatene ble vist fortløpende for alle i det felles digitale rommet, før noen hovedfunn fra DFØs rapport ble presentert i plenum som bakgrunn for gruppediskusjoner. Deretter ble deltakerne delt opp i to til tre grupper i ulike digitale «rom» der en representant fra Deloitte deltok i hvert rom for å fasilitere gruppediskusjonen. I de digitale rommene diskuterte deltakerne påstandene fra Mentimeter-pollen og andre spørsmål knyttet til det aktuelle temaet. Etter hver tematiske gruppediskusjon ble alle deltakerne hentet tilbake til plenum for en felles introduksjon til neste tema.

Deltakerne i workshopene fikk samme spørsmål både i Mentimeterpollen og i gruppediskusjonene uavhengig av hvilken sektor de representerte. På denne måten kunne fasilitatorene fange opp om det var ulike oppfatninger om temaene mellom de ulike sektorene i embetene.

#### 1.3.4 Referansegruppe

Kommunedirektørutvalget i Møre og Romsdal er referansegruppe for FOU-prosjektet. Deloitte har i prosjektperioden gjennomført to møter med referansegruppen. Først deltok Deloitte i et møte i referansegruppen i forkant av datainnsamlingen, for å få innspill til intervjuene og workshopene. Det ble også innhentet noen erfaringer som kommunedirektørene hadde hatt med tilsyn fra statsforvalter. Videre deltok Deloitte i et møte der vi la fram foreløpige funn etter datainnsamlingen for å få innspill fra kommunedirektørutvalget før ferdigstilling av rapportutkast.

#### 1.3.5 Bruk av innhentede data i rapporten

Datagrunnlaget for FOU-prosjektet er i hovedsak kvalitativt. Unntaket er svar på spørsmål som ble presentert i Mentimeter, jf. beskrivelsen over. I disse tilfellene ble identiske spørsmål stilt til alle deltakerne i workshopene, og respondentene ble bedt om å velge mellom forhåndsdefinerte svaralternativer. Disse dataene er dermed av en kvantitativ art i den forstand at de kan presenteres i form av en svarfordeling der det fremgår hvor mange eller hvor stor andel av respondentene som har valgt de ulike svaralternativene. Antall respondenter er likevel begrenset, og svarene må derfor tolkes med varsomhet. Samtidig er respondentene fordelt på en betydelig andel av statsforvalterembetene, og har en stilling eller rolle som gjør at deres oppfatninger om de aktuelle spørsmålene er vurdert å kunne tillegges vekt. Til tross for et relativt lavt antall respondenter er det derfor vår vurdering at dataene gir viktig kunnskap, spesielt sett i sammenheng med øvrige innhentede data.

Øvrige data som er innhentet i forbindelse med prosjektet er av en kvalitativ art. Det vil si at dataene gir dybdeinformasjon i form av synspunkter, meninger og erfaringer, men uten at de kan presenteres i form av

<sup>9</sup> På grunn av ulik organisering internt i statsforvalterembetene deltok noen av representanten fra barnevernsektoren på workshopen med tema oppvekst og utdanning, mens andre deltok på workshopen med tema helse og sosial.

<sup>10</sup> Siden ikke alle deltakerne i workshopene hadde anledning til å delta under alle delene av programmet hadde heller ikke alle deltakerne anledning til å svare på alle spørsmålene i Mentimeter. I tillegg kan noen deltakere ha valgt å ikke svare på enkeltspørsmål. Antall svar varierer derfor, og samsvarer ikke alltid med antallet deltakere på den enkelte workshop.

tall/er målbare størrelser. Beskrivelser og eksempler fra ulike respondenter er ikke nødvendigvis direkte sammenlignbare/sammenfallende slik at man kan si at tilsvarende blir uttrykt fra et visst antall respondenter. Det blir i vår gjengivelse av kvalitative data i rapporten derfor i flere tilfeller vist til eksempler og betraktninger fra én eller noen få respondenter. Da dataene er kvalitative, og det også har vært et viktig formål med prosjektet å innhente dybdeinformasjon om nytten av tilsyn og eventuelle hindringer med tanke på å gjennomføre nyttige og hensiktsmessige tilsyn, har det ikke blitt gjort forsøk på å kvantifisere kvalitative data ved å undersøke konkret hvor mange respondenter som eventuelt har identiske synspunkter og erfaringer. Deltakere i gruppeintervju og workshoper har likevel hatt anledning til å respondere på hverandres utsagn, både gjennom å si seg enig og gjennom å si seg uenig i det andre har uttrykt. Basert på respondentenes stilling og/eller rolle vurderes også enkeltrespondenters utsagn å gi viktig informasjon ikke bare om enkeltpersoners meninger, men om erfaringene man har gjort seg innenfor ulike avdelinger og fagområder i de ulike statsforvalterembetene. De kvalitative dataene er derfor vurdert å bidra med viktig innsikt om temaene som er undersøkt, også i tilfeller der det er eksempler fra én eller noen få respondenter som gjengis.

#### 1.4 Leserveiledning

Nedenfor følger en kort redegjørelse for hvordan rapporten er bygd opp, og hva som er hovedinnholdet i de ulike kapitlene.

I **kapittel 1** gis det en introduksjon til FOU-prosjektet gjennom å beskrive bakgrunn, formål og problemstillinger samt metode.

**Kapittel 2** gir en kort introduksjon til statsforvaltners tilsyn med kommunene, gjennom å omtale blant annet hva lovlighetstilsyn er, formål med tilsynene og ulike måter å gjennomføre lovlighetstilsyn på.

**Kapittel 3** gir en kort oppsummering av sentrale funn i DFØs rapport om statlige tilsyn med kommunene fra 2020, og utgjør slik et «bakteppe» for de senere kapitlene i rapporten, der funn i forbindelse med dette FOU-prosjektet presenteres, og ses opp mot blant annet funn i DFØ-rapporten.

**Kapittel 4** omhandler statsforvaltners oppfatninger om hva som er hensiktsmessige og nyttige tilsyn, viktigheten av risikovurderinger som grunnlag for tilsyn, samt i hvilken grad andre virkemidler benyttes enten som alternativer til tilsyn eller i forbindelse med tilsyn.

I **kapittel 5** retter vi oppmerksomheten mot hvilke forhold som eventuelt hindrer statsforvalteren i å gjennomføre tilsyn med de tema statsforvalteren selv finner mest hensiktsmessige, og drøfter hva som er sentrale momenter for å sikre at tilsyn bidrar til læring og bedre kvalitet i tjenestene i kommunene.

**Kapittel 6** omhandler samordningen av den statlige tilsynsvirksomheten med den kommunale egenkontrollen i form av forvaltningsrevisjoner.

I **kapittel 7** oppsummerer vi kort de mest sentrale funnene og vurderingene i FOU-prosjektet, og peker på noen viktige læringspunkter basert på undersøkelsen.

## 2 Kort om statsforvaltners tilsyn med kommunene

### 2.1 Hjemmel for tilsyn

Av kommuneloven § 30-2 fremgår det at «Fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens plikter som er pålagt i eller i medhold av lov. Fylkesmannen kan bare føre slikt tilsyn der det i lov er gitt hjemmel for å føre tilsyn.»<sup>11</sup> I forarbeidene til bestemmelsene om tilsyn i kommuneloven pekes det på at det med kommuneplikter menes «(...) plikter som er pålagt kommunene eller fylkeskommunene som forvaltningsorgan, for eksempel plikt til å yte tjenester til befolkningen, eller ansvar for en oppgave.»<sup>12</sup> Videre presiseres det i forarbeidene at det at tilsynet skal være lovlighetstilsyn, innebærer at statsforvalterens «(...) kompetanse til å kontrollere kommunene, er underlagt de samme avgrensingene som domstolene, og tilsynsorganene kan ikke overprøve kommunenes forvaltningsskjønn («det frie skjønnet»).»<sup>13</sup> Det påpekes også at avgrensingen til lovlighetstilsyn forutsetter at statsforvalteren skiller tydelig mellom når det føres tilsyn og når det gis veiledning.

Hjemmel for statlig tilsyn med kommunene må følge av den enkelte særlov, og innføring av hjemmel for tilsyn må være særskilt begrunnet og bygge på en risiko- og vesentlighetsvurdering samt en vurdering av kost-nytte.<sup>14</sup> Av statsforvalterens faste oppdrag fremgår det også at gjennomføring av tilsyn innenfor ulike sektorer skal være basert på statsforvalterens egne risikovurderinger.

Statsforvalteren kan i henhold til kommuneloven § 30-4 første ledd gi kommunen pålegg om å rette forhold som er i strid med bestemmelsene det føres tilsyn med. I forarbeidene (Prop.46 L (2017-2018)) presiseres det at muligheten til å gi pålegg om retting ikke har som formål å straffe, men derimot å sikre etterlevelse av regelverket.<sup>15</sup> Videre vises det til at det er forventning om at statsforvalteren har dialog med kommunen før det avgjøres om det skal gis et pålegg eller ikke. Kommunen bør få anledning til å gjøre endringer i samsvar med krav i regelverket, noe som ifølge forarbeidene understøtter «(...) målet om at tilsyn skal bidra til læring og bedre kommunale tjenester.» Fra 1. januar 2018 har en ny regel i tvisteloven § 1-4a gitt kommunene mulighet til å reise søksmål mot staten dersom kommunene er uenige i lovforståelsen som statsforvalteren har lagt til grunn. Gjennom søksmål kan en kommune få prøvd lovforståelsen for en domstol.

### 2.2 Formål med tilsyn

Gjennom Prop.128 S (2016-2017) *Kommuneproposisjonen 2018* ble regjeringens politikk for statlig tilsyn med kommunesektoren presentert, og det fremgår at «Tilsyn har som formål å bidra til regeletterlevelse og ivareta individers rettssikkerhet.»<sup>16</sup> Videre pekes det på viktigheten av å utvikle tilsynsmetoder som legger til rette for læring. Blant annet ble læringsaktiviteter i forbindelse med tilsyn vektlagt som et tiltak for å bidra til målrettet og effektivt statlig tilsyn. En begrunnelse for dette var at erfaringer tilsier at læringsaktiviteter bidrar til bedre regeletterlevelse på sikt, og til bedre tjenester. Samtidig presiseres viktigheten av at statsforvalteren er tydelig på sine ulike roller. Det fremgår at læringsaktiviteter i forbindelse med tilsyn kan dreie seg om aktiviteter både i forkant og etterkant av tilsynene, og at det handler om å bringe inn elementer av opplæring og veiledning. Samtidig presiseres det at disse læringsaktivitetene er «(...) noe annet enn den veiledningen og rådgivningen kommunene gis i andre sammenhenger (...)». I *Kommuneproposisjonen 2018* vises det til Difis<sup>17</sup> kartlegging av statlige tilsyn, der det fremgår at omfanget av læringsaktiviteter knyttet til tilsyn varierer mellom sektorer og er størst på opplæringsområdet.

<sup>11</sup> Fra 1.1.2021 endret fylkesmannen navn til statsforvalteren.

<sup>12</sup> Prop.46 L (2017-2018). Kapittel 30. Merknader til de enkelte bestemmelsene

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Jf. Retningslinje nr. 15 i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veiledning om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner (14.12.2020), samt blant annet Prop.46 L (2017-2018), Prop. 128 S (2016-2017) og Ot.prp. nr. 97 (2005-2006).

<sup>15</sup> Enkelte særlover fastslår andre reaksjoner knyttet til tilsyn, herunder også sanksjoner.

<sup>16</sup> Prop.128 S (2016-2017) Kommuneproposisjonen 2018. Avsnitt 6.2.2.

<sup>17</sup> Nå DFØ

## 2.3 Ulike typer tilsyn

Statlige tilsyn med kommunene kan være planlagte eller hendelsesbaserte. Det skilles også mellom *landsomfattende/nasjonale tilsyn* der det innenfor en gitt tidsperiode gjennomføres tilsyn innenfor samme tema over hele landet, og tilsyn som de regionale tilsynsmyndighetene selv iverksetter, basert på egne risikovurderinger (egeninitierte tilsyn). Begge disse kommer inn under betegnelsen *planlagte tilsyn*. Departementene kan i tildelingsbrev til statsforvalteren initiere landsomfattende tilsyn og nasjonale tilsynstemaer. Det varierer hvilke krav departementene stiller til gjennomføring av tilsynene, eksempelvis med tanke på volum. Ofte vil statsforvalteren basert på egne risikoanalyser gjøre utvalg av kommuner, tema (f.eks. blant de nasjonale tilsynstemaene) og tidspunkt for tilsyn.

*Hendelsesbaserte tilsyn* er tilsyn som ikke er planlagte, men som derimot iverksettes med bakgrunn i konkrete hendelser, henvendelser om pliktbrudd mv. Hendelsesbaserte tilsyn kan forekomme innen en rekke tilsynsområder, men er særlig utbredt i tilknytning til kommunale helse- og omsorgstjenester, samt i forbindelse med barnevernstjenester.

DFØ (2020) peker på at overordnet myndighets styring av statsforvalterens tilsynsaktivitet varierer fra sektor til sektor. Noen hovedtrekk som DFØ trekker frem, er blant annet følgende:

- På utdanningsområdet har det vært en klar utvikling i retning av mindre detaljert styring fra Utdanningsdirektoratets side, og skillet mellom egeninitierte tilsyn og felles nasjonale tilsyn er mindre tydelig enn før. Sistnevnte henger særlig sammen med at felles nasjonale tilsyn innebærer en lang liste med temaer som statsforvalteren selv kan velge blant.
- Helsetilsynet, som er sentral tilsynsmyndighet for sosiale tjenester, barnevern, helse- og omsorgstjenester og folkehelsearbeid, styrer på tema, volum og metodikk. På flere av områdene er det årlige, embetsspesifikke volumkrav, og landsomfattende tilsyn innebærer at det over en bestemt tidsperiode skal føres tilsyn med til dels helt spesifikke tema.
- DSB styrer dels på både volum og metodikk, men det har vært en utvikling i retning av større handlingsrom for statsforvalteren når det gjelder valg av tilsynsobjekt, metode og tema for tilsynet.
- Både Miljødirektoratet og IMDi styrer både på tema, volum og metodikk.

## 2.4 Gjennomføring av lovlighetstilsyn

I kommuneloven gis rammene for gjennomføring av lovlighetstilsyn, men ut over de overordnede føringene som fremgår der, er det de sentrale tilsynsmyndighetene som innenfor sitt ansvarsområde gir ytterligere føringer for gjennomføringen av tilsynene, under dette hvilken metodikk som skal benyttes.

Som omtalt over, fremgår det av kommuneloven § 30-2 *Lovlighetstilsyn* hva statsforvalteren kan føre tilsyn med, samt krav om hjemmel for tilsyn. Videre går det frem av kommuneloven § 30-4 at statsforvalteren «kan gi pålegg til kommunen eller fylkeskommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelsene statsforvalteren fører tilsyn med oppfyllelsen av.» Det er krav om at statsforvalteren skal ha dialog med kommunen eller fylkeskommunen før det eventuelt vedtas pålegg om retting eller andre reaksjoner med vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen (kommuneloven § 30-7 tredje ledd). Det fremgår av Prop. 46 L (2017-2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* at «hva slags dialog det skal være, må vurderes og tilpasses konkret.»

Kommunen er videre gitt partsrettigheter etter kommuneloven § 30-5, jf. forvaltningsloven kap. IV, V og VI og forvaltningsloven §§ 41 og 42. Det innebærer blant annet krav til forhåndsvarsel før vedtak treffes, en rett for kommunen rett til å uttale seg om grunnlaget, samt at det forøvrig skal være forsvarlig saksbehandling. Kommunen er også gitt klagerett dersom de mener utlevering av dokumenter ikke er «nødvendig» for å gjennomføre tilsyn (§§ 30-5 og 30-3, jf. forvaltningsloven § 42). De opplysninger og dokumenter som statsforvalter ber om skal være relevante og nødvendige for at statsforvalteren skal kunne vurdere om kommunen oppfylder sine lovpålagte plikter (se Prop. 46 L (2017-2018), merknader til § 30-3). Vedtak med pålegg skal videre begrunnes.

Utover de partsrettigheter som kommuner er gitt, og den generelle plikten statsforvalteren har til å ha dialog før et pålegg gis, er ikke den nærmere prosessen med hensyn til innhold og form for gjennomføring av lovlighetstilsyn lovregulert. Det innebærer at statlige tilsynsmyndigheter har stort handlingsrom med hensyn til hvordan prosessen legges opp. Det gjelder blant annet hvordan et tilsyn innledes, omfang av møter og



dialog med kommunen, herunder på hvilket nivå i kommunen, hvilken dokumentasjon og opplysninger som etterspørres, og også for øvrig hvordan saksbehandlingen gjennomføres. Aktiviteter og veiledning som skjer i ettertid etter at et pålegg er gitt, er ikke lovregulert som en del av lovliggheitsilsynet. Medvirkning fra kommunene vil da måtte bero på frivillighet.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en metodehåndbok for tilsyn som beskriver metodikken og de ulike fasene i et tilsyn på opplæringsområdet.<sup>18</sup> Det er presisert at tilsynene er lovliggheitsilsyn, og at et formål med metodehåndboken er at tilsyn skal gjennomføres på en ensartet måte. Tilsynsprosessen er delt inn i en forberedelsesfase, en undersøkelsesfase og en avslutningsfase. I tilknytning til tilsynsprosessen er det både en del «må-krav», samt en del anbefalinger. Det fremgår samtidig på at det kan være behov for noe ulike prosesser avhengig av situasjonen, og pekes blant annet på at det ikke er krav om at tilsyn må åpnes med et åpningsbrev, selv om dette er det mest vanlige.

Tilsvarende utarbeider Helsetilsynet veiledere for tilsyn med henholdsvis barnevernstjenesten, sosialtjenesten og kommunal helse- og omsorgstjeneste. Det utarbeides egne veiledere om alle landsomfattende tilsyn som iverksettes innenfor disse tjenesteområdene. For eksempel er det en veileder for landsomfattende tilsyn 2020-2021 med barnevernets arbeid med undersøkelser. I denne finner man blant annet en nærmere beskrivelse av tilsynstema og lovgrunnlag, samt krav til gjennomføring av tilsynet og hvilken metodikk som skal benyttes.

Ifølge veiledere og metodehåndbøker som er utarbeidet av sentrale tilsynsmyndigheter, kan lovliggheitsilsyn gjennomføres på ulike vis, blant annet som systemrevisjoner, egenvurderingstilsyn, skriftlige tilsyn eller stikkprøvetilsyn. De senere årene har det ifølge DFØ (2020) blitt vanligere å benytte egenvurderinger som tilsynsmetodikk eller som et av flere elementer i et tilsyn. Dette gjelder blant annet for landsomfattende tilsyn i regi av Helsetilsynet, men også for eksempel Utdanningsdirektoratet legger opp til bruk av egenvurderinger i forbindelse med felles nasjonale tilsyn.

---

<sup>18</sup> Utdanningsdirektoratet: Metodehåndbok for tilsyn. Sist endret 13.01.2021

# 3 DFØs rapport om statlig tilsyn med kommunene

## 3.1 Innledning

Som omtalt i kapittel 1, er dette FOU-prosjektet i stor grad en kvalitativ oppfølging av funn i DFØs rapport fra 2020 om statlig tilsyn med kommunene. Nedenfor oppsummeres enkelte sentrale funn og vurderinger fra DFØs rapport, som bakgrunn for presentasjon og drøfting av funn fra dette FOU-prosjektet i de neste kapitlene.

I gjengivelsen av sentrale funn legger vi hovedvekt på temaene og funnene som følges særskilt opp gjennom dette FOU-prosjektet, med andre ord funn som er basert på svarene representanter for fylkesmennene<sup>19</sup> gav i en spørreundersøkelse DFØ gjennomførte.

## 3.2 Om datagrunnlaget i DFØs rapport

Av DFØs rapport fremgår det at spørreundersøkelsen rettet mot statsforvalterne ble sendt til 61 respondenter og at det kom inn 31 svar. Undersøkelsen ble sendt til samtlige statsforvalterembeter, i all hovedsak med seks respondenter i hvert embete: statsforvalter, assisterende statsforvalter, fylkeslege, utdanningsdirektør, fagansvarlig miljø og fagansvarlig beredskap. DFØ skriver i sin rapport at på grunn av få respondenter og forholdsvis lav deltakelse, så må dataene fra statsforvalterundersøkelsen tolkes med større forsiktighet enn andre data fra undersøkelsen. I presentasjonen av funn fra undersøkelsen skiller det ikke mellom ulike embeter eller hvilken rolle og/eller sektor den enkelte respondent representerer. De kvantitative funnene fra statsforvalterundersøkelsen som omhandler hindringer i lov og regelverk og/eller oppdragsbrev er ikke utdypet kvalitativt i DFØs rapport.

## 3.3 Sentrale funn i DFØs rapport om statlig tilsyn

### 3.3.1 Tilsynsaktiviteten rettet mot kommunene

I DFØs rapport går det fram at statsforvalterembetene har fått større handlingsrom til å bestemme tema, volum og virkemiddel i tilsynene de siste årene. Informantene trekker frem økt grad av risikobaserte tilsyn som et sentralt utviklingstrekk de siste fem årene, og at en forutsetning for å til dette har vært økt handlingsrom for statsforvalteren til å prioritere hvilken type tilsyn det skal satses mest på. Samtidig blir det påpekt at det har vært en økning i hendelsesbaserte tilsyn, spesielt innenfor helsesektoren. Sistnevnte kan oppleves som å motvirke utviklingen i retning av økt handlingsrom.

Videre blir det i DFØs rapport vist til at virkemiddelbruken er bredere enn før. I undersøkelsen DFØ har gjennomført ble representanter for statsforvalterembetene bedt om å ta stilling til påstanden «fylkesmannen har tilstrekkelig handlingsrom til å velge blant sine virkemidler overfor kommunene». 25,8 prosent svarte at de var *helt enig* i denne påstanden og 35,3 prosent svarte at de var *delvis enig*.<sup>20</sup> Egenvurdering og brukerinvolvering blir trukket fram som eksempler på nye virkemidler som i økende grad blir brukt.

Videre viser kartleggingen at både tilsynsmyndighetene og kommunene opplever at tilsyn er nyttig, da det fører til læring og økt regeletterlevelse. Blant annet peker flere kommunale respondenter på at det er nyttig «å bli kikket i kortene» både fordi det virker skjerpende og fordi de lærer noe av det. I undersøkelsen svarer 100 prosent av respondentene fra statsforvalteren og 76,4 prosent av respondentene fra kommunene at de er *delvis enig* eller *helt enig* i påstanden «statlig tilsyn bidrar til bedre regeletterlevelse i kommunene». Samtidig går det også fram av rapporten at veiledning vurderes som enda nyttigere enn tilsyn av et stort flertall av kommunene. 66 prosent av respondentene fra kommunene og 77 prosent av respondentene fra statsforvalterne svarte at veiledning var *svært nyttig*.

<sup>19</sup> Nåværende statsforvaltere. Navnet ble endret fra *fylkesmann* til *statsforvalter* fra 1. januar 2021..

<sup>20</sup> 29 prosent var *delvis uenig* i dette.

I rapporten pekes det også på en opplevelse av at læringsaktiviteter i tilknytning til tilsynene som gjennomføres øker nytten av tilsyn. Respondentene fra kommunene gir uttrykk for at de ønsker flere læringsaktiviteter både i forkant og i etterkant av tilsyn. Videre vises det til at forholdet mellom tilsyn og veiledning lenge har vært tema i diskusjonen rundt statlig tilsyn med kommunene. I undersøkelsen kommer det ikke frem særskilte utfordringer knyttet til at statsforvalterne både har en tilsynsrolle og en veiledningsrolle.

### 3.3.2 Hvilke typer tilsyn blir oppfattet som mest nyttige

I DFØs undersøkelse ble det også kartlagt hvilke tilsyn som oppfattes som mest nyttige av henholdsvis kommunene og statsforvalterne. I undersøkelsen blir egeninitierte tilsyn oppfattet som mest nyttige av begge respondentgruppene. Samtidig er et stort flertall av respondentene fra statsforvalterne *enig* i en påstand om at landsomfattende tilsyn er viktig for å sikre et enhetlig tilsyn i hele landet.

Respondentene fra statsforvalterne ble også spurt hvorvidt de er enige i en påstand om at det er en god fordeling mellom landsomfattende/nasjonale tilsyn og statsforvalterens egeninitierte tilsyn. Her fordelte svarene seg ganske jevnt på alle svaralternativene og det blir påpekt at den jevne fordelingen kan skyldes store variasjoner mellom de ulike tilsynsområdene, der f.eks. helseområdet blir trukket fram som et område med mange landsomfattende tilsyn.

### 3.3.3 Hindringer i lov og regelverk og/eller oppdragsbrev

I DFØ sin rapport fra 2020 blir statsforvalterne bedt om å svare på i hvilken grad de er enige i påstanden om at «bestemmelser i lov og regelverk hindrer at vi fører tilsyn med de temaene vi finner mest formålstjenlige». På dette spørsmålet svarte til sammen ca. 41 prosent at de var *enig* i påstanden (3,2 prosent svarte at de var *helt enig*, og 38,7 prosent at de var *delvis enig*).

Det går videre frem at det ikke er noen endring mellom tilsynsundersøkelsen Difi gjennomførte i 2015 og DFØs undersøkelse fra 2020 på spørsmålet om bestemmelser i lov og regelverk hindrer statsforvalterne i å føre tilsyn med de tema som de finner mest formålstjenlige. I begge undersøkelser var det rundt 40 prosent som var *enig* i dette.

DFØ finner også at ca. 45 prosent av respondentene fra statsforvalterne er *helt enig* (22,6 prosent) eller *delvis enig* (22,6 prosent) i påstanden om at kravene i oppdragsbrevene fra overordnet departement hindrer at de fører tilsyn med de temaene de finner mest formålstjenlige. Dette var en stor endring fra 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. Det blir kommentert av DFØ at i 2015 brukte man uttrykket «kan forhindre» i spørsmålet, mens det i 2020 ble brukt «hindrer», noe som kan forklare noe av endringen.

### 3.3.4 Samordning med kommunens egenkontroll

Når det gjelder samordning av statlige tilsyn går det i rapporten fra DFØ frem at statsforvalteren har fått nye verktøy for å samordne tilsynsaktiviteten og at manglende samordning av statlige tilsyn ikke oppleves som et stort problem verken for kommunene eller tilsynsmyndighetene.

DFØs rapport peker videre på at det i flere utredninger har blitt etterlyst at statsforvalterne i større grad samordner sin tilsynsvirksomhet med kommunens egenkontroll. Dette gjelder først og fremst samordning opp mot planlagte og gjennomførte forvaltningsrevisjoner. Kartleggingen som ble gjennomført av DIFI i 2015 vurderte samordningen mellom statlig tilsyn og kommunal egenkontroll som svak. I undersøkelsen fra 2020 ble representantene for statsforvalterne bedt om å vurdere påstanden «Fylkesmannens tilsynsvirksomhet er godt nok samordnet med de kommunale kontrollutvalgene og deres planer for forvaltningsrevisjon». 9,7 prosent svarte at de var *helt uenig* i denne påstanden. 25,8 prosent var *delvis uenig*, 29,0 prosent var *verken enig eller uenig*. Videre svarte 9,7 prosent at de var *delvis enig* og 16,1 prosent svarte *vet ikke*. Flest respondenter svarte med andre ord at de var *verken enig eller uenig* i denne påstanden og sett sammen med de som svarte *vet ikke*, utgjorde dette omtrent 40 prosent. I DFØs rapport blir disse resultatene vurdert dit hen at det er forbedringspotensialet knyttet til samordningen. Det går videre fram at det trolig varierer hvilken rolle kommunale revisjonsrapporter spiller, både når det gjelder statsforvaltnes risikovurderinger og i forbindelse med dokumentasjon i et særskilt tilsyn. I intervjuene DFØ gjennomførte med tilsynsmyndighetene påpeker flere at det ofte ikke er relevant, da egenkontrollen ofte tar for seg mange

andre forhold enn hva embetene skal være opptatt av i sitt tilsyn. I undersøkelsen var det også mulig for alle respondenter (både fra statsforvalterembetene og fra kommunene) å skrive kommentarer i egne fritekstfelt. Svært få skrev kommentarer som omhandlet samordning, noe som ifølge DFØ kan tyde på at samordning ikke blir sett på som særskilt utfordrende. Det blir likevel pekt på at arbeidet med innhenting av informasjon om relevante forvaltningsrevisjonsrapporter bør systematiseres bedre, da det trolig er potensiale for bedre samordning.

### **3.3.5 Andre utviklingstendenser**

I DFØs rapport går det fram at et hovedinntrykk fra undersøkelsen er at utviklingen i statlige tilsyn med kommunene har gått i retning av å bli mer opptatt av nytte og relevans for kommunene. Dette skyldes trolig dels tendensen til å fokusere på læringsaktiviteter i forbindelse med tilsyn. Det pekes på at det også ser ut til å ha blitt gitt et større handlingsrom for embetene å velge tema for tilsynene, noe som kan gi mer treffsikre tilsyn. Videre går det fram at man ser tendenser til at tilsynsmyndighetene legger opp til at kommunene skal gjøre mer bruk av egenvurdering i tilknytning til tilsyn, noe som kan bidra til å øke den samlede tilsynskapasiteten.

Tilsyn blir samtidig opplevd som veldig tidkrevende av de ansatte i kommunene og det blir gitt uttrykk for at man med fordel kunne finne mindre tidkrevende måter å gjennomføre tilsyn på. Likevel vurderer kommunene statlige tilsyn mer positivt enn før.

## 4 Statsforvaltners oppfatning om hva som er de mest hensiktsmessige og nyttige tilsynene

### 4.1 Innledning

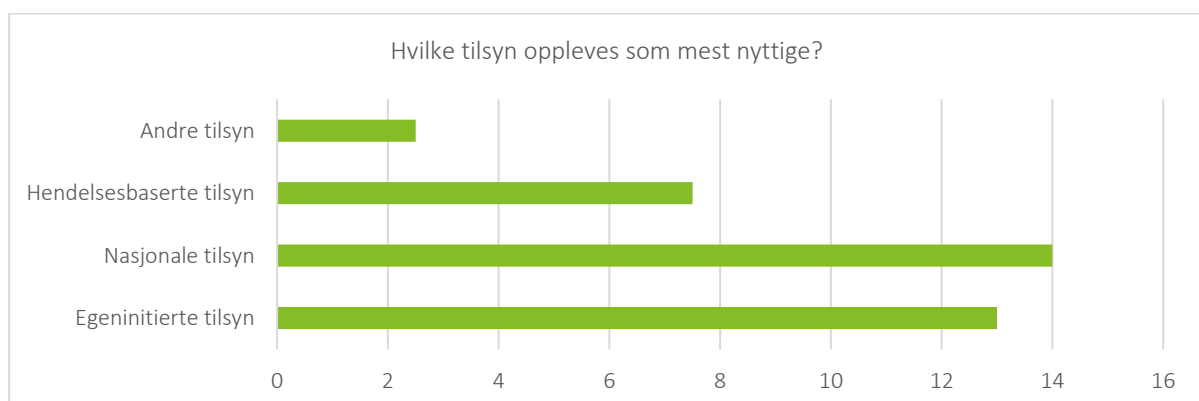
Et sentralt formål med FOU-opdraget har vært å undersøke i hvilken grad det er forhold knyttet til oppdraget fra departement eller annet overordnet tilsynsorgan, eller bestemmelser i lov og regelverk, som hindrer statsforvalterne i å føre tilsyn med de tema de selv vurderer som mest hensiktsmessige. For å kunne belyse disse spørsmålene på en god måte, har vi først undersøkt hva statsforvalterne mener er de mest hensiktsmessige og nyttige tilsynene. Dette kapitlet omhandler derfor statsforvaltners egne oppfatninger om hvilke tilsyn som er de mest hensiktsmessige og/eller nyttige. Se kapittel 2 i rapporten for en kort presentasjon av selve tilsynsinstituttet og formålet med statsforvaltners tilsyn med kommunene.

### 4.2 Hvilke tilsyn som oppleves å være de mest hensiktsmessige og/eller nyttige

I forbindelse med workshopene som ble gjennomført som del av dette FOU-prosjektet ble representantene fra statsforvalterne bedt om å rangere ulike typer tilsyn ut fra hva de vurderer har størst nytteverdi med tanke på formålet med de statlige tilsynene. Det ble skilt mellom henholdsvis nasjonale tilsyn, egeninitierte tilsyn, hendelsesbaserte tilsyn og andre tilsyn.<sup>21</sup> Det er i denne sammenheng viktig å presisere at dette er en forenklet kategorisering, og at det varierer noe mellom sektorene både hvordan man omtaler ulike former for tilsyn, og i hvilken grad og hvordan tilsynsaktiviteten er styrt fra overordnet tilsynsmyndighet sin side.

Figur 1 under viser samlet svarfordeling for deltakerne i de tre workshopene, og viser at den største andelen vurderer de nasjonale tilsynene som de mest nyttige, tett fulgt av egeninitierte tilsyn.

Figur 1 Rangering av hvilke tilsyn som er mest nyttige. Alle respondenter. Nominelle tall<sup>22</sup>

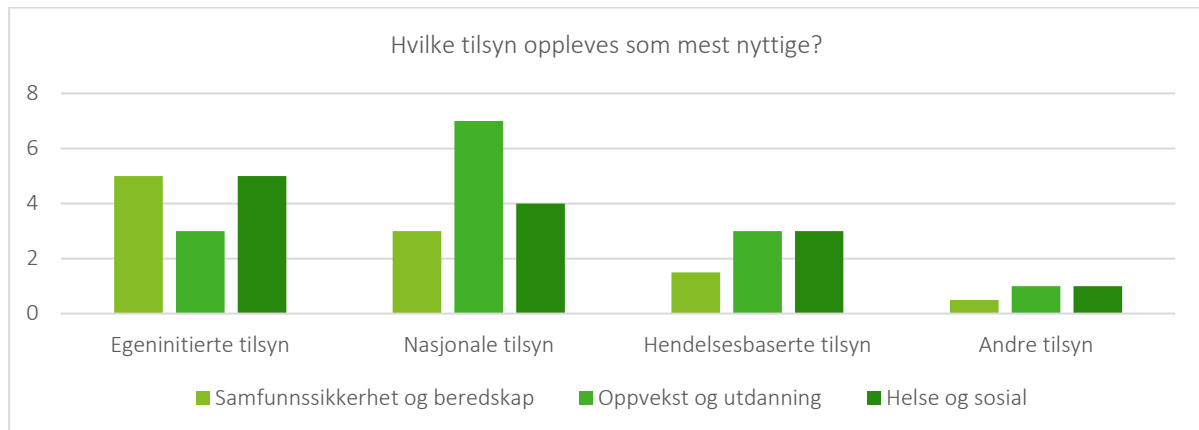


<sup>21</sup> De fire kategoriene ble valgt med utgangspunkt i statsforvaltners oppdrag fra overordnede tilsynsmyndigheter, og hvordan tilsynsaktiviteten beskrives der (jf. Virksomhets- og økonomiinstruks fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 5.12.2019, i kraft fra 1.1.2021, og Tildelingsbrev til statsforvalteren for 2021). Begrepene som benyttes varierer noe, men kategorien «nasjonale tilsyn» er ment å romme det som omtales som nasjonale eller landsomfattende tilsyn. Kategorien «egeninitierte tilsyn» omfatter det som i mange tilfeller omtales som andre planlagte tilsyn, basert på statsforvaltners egne risikovurderinger, men som ikke er del av nasjonale eller landsomfattende tilsyn. I Utdanningsdirektoratets metodehåndbok for tilsyn innenfor utdanningsområdet, er disse tilsynene omtalt som egeninitierte tilsyn. «Hendelsesbaserte tilsyn» omfatter tilsyn som ikke er planlagte, men som derimot iverksettes med bakgrunn i konkrete hendelser, henvendelser mv. Kategorien «andre tilsyn» er inkludert for å ivareta eventuelle sektorspesifikke tilsynstyper som ikke er omfattet av øvrige kategorier.

<sup>22</sup> n=36

Det er enkelte ulikheter mellom sektorene når det gjelder hvordan deltakerne i workshopene svarer på dette spørsmålet. Som det går frem av Figur 2 er den mest markante forskjellen at den største andelen respondenter innenfor oppvekst og utdanning mener at nasjonale tilsyn er mest nyttige, mens den største andelen av respondentene innenfor både helse og sosial og samfunnssikkerhet og beredskap mener at egeninitierte tilsyn er mest nyttige.<sup>23</sup>

Figur 2 Rangering av hva som er nyttige tilsyn per sektor. Nominelle tall<sup>24</sup>



Svarene som fremgår av Figur 2 må tolkes med noe varsomhet, da kategoriseringen av ulike typer tilsyn – som nevnt over – medfører en viss forenkling. Flere av deltakerne i workshopene kommenterer også at det blir feil å si at en av tilsynstypene er nyttigere enn andre, da de fyller ulike funksjoner. Enkelte kommenterer at det dermed blir noe tilfeldig hvordan de velger å rangere tilsynstypene. Videre blir det innenfor opplæringsområdet påpekt at man i praksis i liten grad opererer med et skille mellom nasjonale tilsyn og egeninitierte tilsyn. Det vises til at tilsynspraksisen innenfor opplæringsområdet de siste årene har gått i retning av økt grad av handlingsrom fra statsforvalters side når det gjelder tema for tilsyn. En rekke ulike temaer inngår i et felles nasjonalt tilsyn som strekker seg over fire år<sup>25</sup>, og hvert tema er igjen delt inn i flere deltemaer.<sup>26</sup> Representanter for opplæringsområdet hos statsforvalterne peker på at statsforvalteren basert på egne risikovurderinger selv kan vurdere hvilke tema og undertema som bør inngå i tilsyn som gjennomføres i det enkelte embete. Videre henvises det av enkelte til at temaene som inngår i felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet i all hovedsak er dekkende for områdene som det er knyttet høyest risiko til, slik at det i liten grad er behov for å dekke andre temaer gjennom egeninitierte tilsyn. Dette kan være en forklaring på at den største andelen av deltakerne i workshopen om oppvekst og utdanning, i motsetning til deltakerne i de to andre workshopene, mener at nasjonale tilsyn er de mest nyttige tilsynene.

Innenfor andre sektorer derimot, er tema for nasjonale eller landsomfattende tilsyn mer spesifikke. For eksempel har Barne- og familiedepartementet som overordnet tilsynsmyndighet gitt statsforvalteren i oppdrag å føre tilsyn med krisesentertilbudet og med familievernkontor, og i 2020-2021 pågår det også landsomfattende tilsyn med barnevernets arbeid med undersøkelser. Innenfor kommunale helse- og omsorgstjenester var det i 2020 landsomfattende tilsyn rettet mot tvungen somatisk helsehjelp. Også på opplæringsområdet opplyses det at det tidligere var ett spesifikt tema som skulle dekket i nasjonale tilsyn, i motsetning til dagens praksis der felles nasjonalt tilsyn beskrives mer som en «tilsynspakke» eller en «pool» av tema. Representantene fra oppvekst- og/eller utdanningsavdelingene hos statsforvalterne peker på at det har vært en betydelig utvikling i Utdanningsdirektoratets tilnærming til tilsyn de siste årene, og endringene oppleves gjennomgående som positive.

<sup>23</sup> Merk at det vi her omtaler som «oppvekst og utdanning» i hovedsak omfatter representanter for utdanningssektoren, men at også barnevern var representert i den aktuelle workshopen. Det kan være ulike oppfatninger og vurderinger avhengig av om respondenten representerer utdanningssektoren eller barnevernsområdet, da dette er områder med ulike føringer og ulik praksis når det gjelder tilsyn med kommunene.

<sup>24</sup> n= 9 (samfunnssikkerhet og beredskap), 13 (helse og sosial), 14 (oppvekst og utdanning)

<sup>25</sup> Nåværende felles nasjonale tilsyn innenfor opplæringsområdet har pågått siden januar 2018.

<sup>26</sup> Utdanningsdirektoratet: Felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet. Sist endret: 5.1.2018. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn-2014-2017/>

Flere representanter fra statsforvalterne peker på at de anerkjenner viktigheten av å føre tilsyn med samme tema i alle embetene, og å gjennomføre tilsynene likt, slik at funn i tilsynene er sammenlignbare og kan bidra til nasjonal oversikt over status innenfor aktuelt tema. Det blir også kommentert at på områder der kommunenes lovpålagte plikter medfører et visst rom for bruk av skjønn, for eksempel krav om «forsvarlige» tjenester, ligger det en vesentlig fordel i det å gjennomføre nasjonale/landsomfattende tilsyn. Dette fordi det da blir utarbeidet felles veiledningsmaterieell fra overordnet tilsynsmyndighet sin side, noe som bidrar til å redusere risikoen for ulike tolkninger og vurderinger på tvers av statsforvalterembetene. Samtidig peker enkelte på at det med fordel kunne vært rom for flere tilpasninger avhengig av kommunenes organisering, kommunestørrelse mv. Dette er forhold som særlig blir nevnt av deltakerne i workshopen som omhandler helse og sosial. Innenfor de samme sektorene pekes det også på at de nasjonale/landsomfattende tilsynene ikke dekker alle temaene statsforvalteren mener det er knyttet høy risiko til, og som det kan være hensiktsmessig å føre tilsyn med. Særlig innenfor helse- og omsorgstjenestene og sosialtjenestene oppleves det med andre ord å være behov for å supplere de nasjonale/landsomfattende tilsynene med egeninitierte tilsyn i det enkelte embete.

Både innenfor barnevern og innenfor helse og omsorg pekes det også på at hendelsesbaserte tilsyn, som ikke er planlagte, men derimot iverksettes som følge av konkrete hendelser eller henvendelser, alltid skal prioriteres. Når det gjelder helse og omsorg er statsforvalteren pålagt gjennom gjeldende regelverk å følge opp henvendelser om mulige pliktbrudd gjennom tilsyn, selv om det ikke er alltid disse tilsynene oppleves å være de mest formålstjenlige. Enkelte av representantene fra statsforvalterne som har ansvar for tilsyn innenfor helse og omsorg peker samtidig på at reglene for gjennomføring av hendelsesbaserte tilsyn er under revisjon, og at hensikten med de foreslåtte endringene blant annet er å bidra til mest mulig effektive og virkningsfulle tilsyn. Den foreslåtte lovendringen er nærmere omtalt i kapittel 5. Når det gjelder hendelsesbaserte tilsyn på barnevernsområdet, kommenterer en representant for et statsforvalterembete at dette er tilsyn som i stor grad bidrar til læring og forbedring. Det blir forklart at de hendelsesbaserte tilsynene vedkommende er kjent med har vært knyttet til alvorlige saker der det avdekkes omfattende brudd på regelverket. Dette er ofte saker som også får betydelig medieoppmerksomhet.

På spørsmål om hva som kjennetegner de tilsynene som oppleves som mest hensiktsmessige og nyttige, er det mange representanter for statsforvalteren som viser til viktigheten av god dialog med kommunen i forbindelse med tilsynet. Tilsyn oppleves å gi størst verdi med tanke på læring og forbedring av praksis dersom statsforvalteren bruker god tid på den innledende dialogen, slik at man blant annet etablerer en felles forståelse for de lovkrav kommunen blir vurdert opp mot. I tillegg er det mange som presiserer viktigheten av dialog og veiledning i etterkant av tilsynet. Enkelte deltakere i workshopene trekker også frem betydningen av kompetansen til ansatte hos statsforvalteren for å sikre god gjennomføring av tilsyn og god dialog med kommunen. Gjennom dialogen er det viktig å skape forståelse for hvorfor det er risiko, hvilke krav kommunen blir vurdert opp mot mv. Det pekes på at disse forholdene har stor betydning for effekten av tilsyn.

Det kommenteres også at det er viktig at kommunedirektøren involveres for eksempel i et innledende møte ved oppstart av tilsynet. Dette bidrar til god forankring i organisasjonen, og dermed til at det ligger til rette for at eventuelle nødvendige endringer i praksis kan gjennomføres. Det pekes på at dette er særlig viktig ved systemrevisjoner<sup>27</sup>, der eventuelle påpekte lovbrudd kan medføre behov for utviklingsprosesser. I forbindelse med tilsyn med den kommunale beredskapen opplyses det at både ordfører og kommunedirektør pleier å være involvert i prosessen, noe som gir god forankring og et godt grunnlag for forbedringsarbeid innenfor beredskapsområdet.

Flere av deltakerne på workshopen med tema helse og sosial trekker også frem bruk av egenvurderinger som tilsynsmetode, og at det at kommunene må vurdere og reflektere rundt egen praksis kan ha positiv effekt på læring og utviklingsarbeid. Generelt er det gode erfaringer med denne tilsynsformen, og det blir vist til at den ofte oppleves som mer nyttig enn mer tradisjonelle tilsyn. Statsforvalteren får oftere positive tilbakemeldinger fra kommunene på egenvurderingstilsyn enn på andre tilsyn. Samtidig er det enkelte som kommenterer at det kan være en viss sårbarhet med hensyn til hvor mye tid kommunene selv investerer i

---

<sup>27</sup> Systemrevisjon innebærer at det gjennomføres «(...) en undersøkelse og vurdering av om virksomheten har etablert systematisk styring/internkontroll som sikrer gode og trygge tjenester innenfor et gitt og avgrenset tjenesteområde, inkludert om det er etablert nødvendige sikkerhetsbarrierer» (Helsestilsynet: Veileder for tilsyn utført som systemrevisjon. Internserien 4/2008).

det å jobbe med egenvurderingen og oppfølgingen av denne. I forbindelse med egenvurderingstilsyn inviteres aktuelle kommuner til å delta på samlinger både i forkant og etterkant av egenvurderingen, noe som anses som viktig for å bidra til best mulig læringseffekt.

Det er også enkelte som kommenterer at de erfarer at det er en sammenheng mellom hvor mye ressurser statsforvalteren har brukt på et tilsyn, og hvor gode tilbakemeldinger kommunen gir med tanke på læringseffekten av tilsynet. Det gis eksempler fra tilsyn som har vært ressurskrevende ved at de har utvidet arbeidet med en god del påfølgende veiledning, og der kommunen har gitt særlig positive tilbakemeldinger når det gjelder læringseffekten. En deltaker i workshopen på helse- og sosialområdet kommenterer at det er viktig å innrette tilsynet slik at det skal gi best mulig læring, og det pekes på at tankegangen kan sammenlignes med en «empowerment-tilnærming», som bygger på hjelp til selvhjelp-prinsippet og legger til rette for at kommunene får mest mulig læringsutbytte og settes i stand til selv å bedre sikre regeletterlevelse i fremtiden.

Flere bemerker at statsforvalteren det siste året i økt grad har tatt i bruk digital kommunikasjon i forbindelse med tilsyn. På opplæringsområdet blir det også vist til at det i dialogen med Utdanningsdirektoratet har kommet signaler om at det i større grad skal gjennomføres skriftlige tilsyn fremover. I begge tilfeller kommenteres det at man kan se fordeler ved dette, særlig med tanke på at tilsynene er mer effektive enn stedlige tilsyn, og at det dermed kan frigjøres kapasitet til å gjennomføre tilsyn i flere kommuner. Samtidig pekes det også på enkelte ulemper spesielt ved skriftlige tilsyn/dokumenttilsyn, og da særlig knyttet til at man taper noe i kommunikasjonen med kommunen. Generelt pekes det på at det å gjennomføre stedlige tilsyn har en verdi i seg selv, fordi stedlige besøk i kommunen gjør det lettere å etablere gode relasjoner og ivareta en god dialog i forbindelse med tilsynet. Flere peker derfor på at de ikke ønsker økt grad av dokumenttilsyn selv om overordnet tilsynsmyndighet dels har åpnet mer for det.

I forbindelse med referansegruppens<sup>28</sup> innspill og kommentarer til foreløpige funn i FOU-prosjektet, blir det kommentert at også flere kommunedirektører mener det er viktig at statsforvalteren legger tilstrekkelig vekt på dialog med kommunen i forbindelse med tilsyn, og at det i enkelte tilfeller med fordel kunne vært mer oppfølging fra statsforvalterens side også i etterkant av tilsyn. Det blir kommentert at tilsyn tidvis kan oppleves som noe instrumentelle, og at det til dels savnes rom for å gjøre lokale tilpasninger. Videre er det en kommunedirektør som kommenterer at det oppleves som uheldig at foreløpig tilsynsrapport ikke kan unntas offentlighet, til tross for at det kan forekomme at den inneholder faktafeil - noe som dermed også innebærer at statsforvalterens vurdering og konklusjon kan bli endret i endelig tilsynsrapport. Det blir kommentert at foreløpig tilsynsrapport kan føre til store medieoppslag til tross for eventuelle faktafeil, og at det kan være svært ressurskrevende for kommunen å håndtere en slik situasjon. Dette kan virke negativt inn på hele prosessen i forbindelse med tilsynet, og det stilles spørsmål ved hvorvidt dette kunne vært håndtert på en bedre måte.

### 4.3 Risikovurderinger som grunnlag for tilsyn

Bruk av risikovurderinger som grunnlag for tilsyn, og hvorvidt representantene for statsforvalterne opplever at tilsynsaktiviteten er basert på risikovurderinger, har vært tema i intervjuer og workshoper i forbindelse med FOU-prosjektet. Figur 3 viser svarene til deltakerne i de tre workshopene på påstanden «Tilsynene er i tilstrekkelig grad risikobaserte». Et klart flertall av respondentene er enige i påstanden.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Kommunedirektørutvalget i Møre og Romsdal.

<sup>29</sup> Som svaralternativer ble det benyttet en skala fra 1 til 5, der 1 er *helt uenig* og 5 er *helt enig*. Svaralternativet «3» utgjør således et midtpunkt og kan sies å tilsvare «verken enig eller uenig». Svaralternativet «2» tilsvarer *delvis uenig* og svaralternativet «4» tilsvarer *delvis enig*.



Figur 3: Hvorvidt tilsynene er tilstrekkelig risikobaserte. Alle respondenter. Nominelle tall.<sup>30</sup>



Det er i liten grad forskjeller mellom svarene til deltakerne i de tre workshopene. Personene som har svart at de er *uenige* i påstanden er fra ulike sektorer, og svarene avviker dermed fra svarene til øvrige respondenter innenfor samme sektor. De som har svart at de er *helt enig* (5) i påstanden, fordeler seg på alle de tre workshopene. Det er likevel flest deltakere i workshopen om oppvekst og utdanning som valgte dette svaralternativet.

Representanter fra statsforvalterne viser gjennomgående til at risikovurderinger alltid skal legges til grunn for gjennomføring av tilsyn. Det pekes på at også ved nasjonale/landsomfattende tilsyn legges risikovurderinger til grunn, men da på nasjonalt nivå. Samtidig presiseres det at for eksempel Helsetilsynet innhenter innspill fra alle statsforvalterembetene i forbindelse med de nasjonale risikovurderingene, slik at disse baserer seg på risikoer som er avdekket i de ulike embetene. Flere kommenterer at dialogen med Helsetilsynet rundt risikovurderingene er god.

Enkelte deltakere i intervjuer og workshoper peker på at dersom statsforvalteren basert på egne risikovurderinger mener det er behov for å prioritere andre tilsynsystema enn de som er prioritert i nasjonale/landsomfattende tilsyn, er det forståelse for dette hos overordnet tilsynsmyndighet. Her er det imidlertid litt ulike erfaringer, og flere bemerker at man bare til en viss grad har rom for å gjøre slike omprioriteringer. De landsomfattende tilsynene innenfor barnevernsområdet skal for eksempel gjennomføres i alle embeter, selv om embetets egen risikovurdering tilsier at risikoen innenfor det aktuelle temaet er lav. Fra ett av embetene blir det vist til en konkret erfaring når det gjelder landsomfattende tilsyn med familievernkontor. Tilbakemeldingen fra overordnet tilsynsmyndighet var at tilsynene skulle gjennomføres, selv om embetet vurderte risikoen som lav innenfor dette temaet, og mente at det var andre tema som heller burde prioriteres. Ifølge representanten fra det aktuelle statsforvalterembetet viste tilsynene som ble gjennomført at risikovurderingene stemte – det ble ikke avdekket lovbrudd. Flere deltakere i workshopene opplever imidlertid at risikovurderingene som ligger til grunn for nasjonale/landsomfattende tilsyn stemmer godt med risikovurderingene i eget embete, og at de dermed treffer godt tematisk. Likevel kan det være forhold knyttet til innretningen av tilsynet som ikke nødvendigvis passer like godt over alt, blir det påpekt.

Innenfor beredskap pekes det på at overordnet tilsynsmyndighet har gått bort fra å stille spesifikke krav om omfang av tilsyn mv. Disse spesifikke kravene er erstattet av krav om en risikobasert tilnærming til tilsyn. Ut fra egne risikovurderinger kan statsforvalteren også selv avgjøre om det er behov for å gjennomføre tilsyn med kommunenes helseberedskap.<sup>31</sup> Også på opplæringsområdet har volumkrav blitt endret de senere årene. Tidligere var det konkrete krav i oppdraget om volum i form av et poengsystem med krav som skulle oppfylles, mens det de siste par årene har vært krav om at omfanget skal være på samme nivå som tidligere

<sup>30</sup> n=37

<sup>31</sup> I Tildelingsbrev til statsforvalterne for 2021 står følgende under kapittel 3 *Mål for 2021*: «Statsforvalteren skal gjennomføre tilsyn med kommunal beredskapsplikt. Kommuner for tilsyn velges ut på bakgrunn av oppdrag 3.1.1.2.9. Statsforvalteren vurderer om helseberedskap skal inngå i tilsynet, se pkt. 3.1.1.2.1.2» Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Helsetilsynet har utarbeidet en veileder for felles tilsyn med kommunal beredskapsplikt og helseberedskap (utgitt av DSB og Statens helsetilsyn, september 2019. Inngår i Statens helsetilsyn, Internserien, nr. 8/2019). I veilederen fremgår det at tilsyn er hjemlet i helseberedskapsloven og sivilbeskyttelsesloven med forskrifter.

år. I hovedsak kommenteres det av deltakere i intervju og workshoper at dette er en positiv endring, som gir statsforvalteren noe økt handlingsrom, men samtidig er det enkelte som peker på at kravet kan fremstå som noe uklart.

#### 4.4 Bruk av ulike virkemidler

Som omtalt i avsnitt 4.2 vektlegges viktigheten av det å etablere god dialog med kommunen i forbindelse med tilsyn. Dette kan handle om å etablere god dialog gjennom åpningsmøtet, og informere blant annet om risikovurderingen som ligger til grunn for tilsynet og bakgrunn for valg av tema. Veiledning trekkes også frem som et viktig virkemiddel, som ofte er et godt alternativ til tilsyn, men som også kan benyttes i forbindelse med tilsyn. Imidlertid blir det gjennomgående presisert av representanter for statsforvalterne at det er viktig å være ryddige, og ha et tydelig skille mellom når statsforvalteren gir veiledning og når statsforvalteren fører tilsyn: det må ikke være tvil om «hvilken hatt statsforvalteren har på.» Enkelte påpeker at det kan være noen krevende grenseoppganger, men generelt henvises det til at statsforvalteren er svært oppmerksom på viktigheten av et tydelig skille mellom tilsyn og veiledning.

Det vises gjennomgående til at det rettes betydelig oppmerksomhet mot viktigheten av lærende tilsyn, og at dette oppleves som positivt. En måte å gjøre dette på, som det blir vist til, er å arrangere samlinger for kommunene der resultater fra tilsyn tas opp og der det gis veiledning rundt erfaringer fra tilsyn. På denne måten vil flere kommuner enn de som har hatt tilsyn innenfor det aktuelle temaet kunne få en læringseffekt. Det vises også til at statsforvalteren merker seg at kommuner som har hatt tilsyn innenfor samme tema gjerne deler erfaringer, diskuterer forbedringsarbeid mv. i forbindelse med at de deltar på slike samlinger.

Enkelte av deltakerne i workshopene peker på at det er viktig å fokusere på hvilke effekter man ønsker å oppnå gjennom tilsyn – hva som er formålet. Når man har det perspektivet med seg, kan det være at man konkluderer med at tilsyn ikke alltid er det beste virkemidlet. Heller ikke i kommunene som ifølge statsforvalterens risikovurderinger har den høyeste risikoen for brudd på regelverk, vil alltid tilsyn være det beste virkemiddelet. Flere viser til at enkelte kommuner vurderes å ha høy risiko på mange områder, men at dette ikke nødvendigvis betyr at det bør gjennomføres tilsyn. Bakgrunnen for at kommunen vurderes å ha høy risiko for brudd på regelverket, kan henge sammen med manglende kompetanse eller kapasitet på ulike områder. Da kan det også være risiko for at kommunen ikke klarer å absorbere tilsyn og gjennomføre forbedringstiltak i etterkant av et tilsyn. Det gis eksempler på at det i slike tilfeller kan være mer hensiktsmessig med veiledning enn med tilsyn i den aktuelle kommunen. Enkelte peker også på at kompetansetiltak blir benyttet overfor enkelte kommuner som vurderes å ha høy risiko for brudd på regelverket. Denne virkemiddelbruken trekkes særlig frem av representanter for opplæringsområdet, og som eksempler nevnes blant annet læringsmiljøprosjektet og veilederkorpsset. Det blir vist til at det forekommer at det gjennomføres tilsyn og påpekes avvik, og at statsforvalteren får tilsendt planer om tiltak fra kommunen som gir inntrykk av at avvik vil bli rettet opp. Så kan det likevel forekomme at man for eksempel i forbindelse med konkrete hendelser ser at forbedringen ikke har skjedd. Da har ikke tilsynet hatt den intenderte virkningen, og det pekes på at dette tidvis kan indikere behov for bruk av andre virkemidler. Det er likevel ikke noe i utsagnene fra statsforvalterne som tilsier at det er noen motsetning mellom det å gjennomføre lovlighestilsyn og målet om å bidra til læring. Flere peker på at de opplever at lovlighestilsyn bidrar til læring, men at læringseffekten er best dersom det også gjennomføres for eksempel samlinger og ulike veiledningsaktiviteter i tilknytning til tilsynet. Kombinasjonen av ulike virkemidler fremheves med andre ord som positiv. Videre kommenteres det at læringseffekten i forbindelse med lovlighestilsyn avhenger av kommunens «modenhet», blant annet når det gjelder systemforståelse og øvrig kompetanse. Dette medfører at det ikke alltid er slik at tilsyn vurderes som det beste virkemiddelet, til tross for at risikoen for lovbrudd er vurdert å være høy. Utdanningsdirektør i et av statsforvalterembetene presiserer at det i oppdragsbrevet er tydelige krav om at statsforvalteren må vurdere om tilsyn er det mest egnede virkemiddelet.

Særlig representanter for utdanningsområdet fremhever som positivt at det i oppdraget nå er en tydelig forventning om at statsforvalteren må vurdere hvilke virkemidler det er hensiktsmessig å benytte. Dette har endret seg mye de siste årene, blir det påpekt. Også innenfor beredskap har fleksibiliteten – som nevnt over – økt de senere årene. Innenfor ett embete har man valgt en modell der det i hver kommune gjennomføres tilsyn med kommunal beredskapsplikt hvert fjerde år, og i tillegg gjennomføres det øvelser hvert fjerde år. Periodene ruller slik at det i den enkelte kommune blir henholdsvis tilsyn og øvelse hvert andre år, og

kunnskap fra hver av aktivitetene tas da med inn i forberedelsen av neste aktivitet. Fra flere embeter blir det pekt på at embetene etter overgang til en risikobasert tilnærming har anledning til å skreddersy tilsynene.

#### 4.5 Oppsummering og vurdering

*Undersøkelsen viser at nyttige tilsyn kjennetegnes ved at valg av tilsynsystema er i samsvar med statsforvalterens egne risikovurderinger og at valg av virkemiddel og metode er basert på vurderinger av hva som gir mest læringsverdi for den enkelte kommune. Det blir særlig fremhevet at forankring, dialog og veiledning er sentralt for å sikre god læringseffekt av tilsyn.*

Skillet mellom ulike tilsynstyper (nasjonale/landsomfattende, egeninitiert og hendelsesbaserte tilsyn) er ikke det viktigste for å si noe om nytten til tilsynet, selv om hendelsesbaserte tilsyn i mindre grad enn andre oppleves som nyttige enn de andre tilsynstypene. Det viktige er imidlertid om tema og valg av innretning av tilsynene som gjennomføres samstemmer med den lokale risikovurderingen og behovet i den enkelte kommune. Det er derfor ikke nødvendigvis et tydelig skille mellom nasjonale tilsyn og egeninitierte tilsyn i seg selv, ettersom nasjonale tilsyn i flere tilfeller kan gi rom for betydelig lokal tilpasning, og nasjonale tilsyn i mange tilfeller også oppleves å samsvare godt med statsforvalterens egne risikovurderinger. Det er samtidig store ulikheter mellom sektorene når det gjelder hvor detaljert sentrale tilsynsmyndigheter styrer tilsynsaktiviteten, og hvor stort rom det er for å tilpasse tilsynsaktiviteten lokalt, noe som synes å påvirke respondentenes oppfatninger om nytteverdien av ulike tilsyn. Fleksibilitet til å tilpasse tema og innretning til de aktuelle kommunene blir vurdert å være viktig om formålet er læring og forbedring for de enkelte kommuner. Særlig gir representanter for opplæringsområdet uttrykk for at de nasjonale tilsynene gir betydelig rom for valg av tema basert på statsforvalterens egne risikovurderinger, noe som synes å bidra til å «viske bort» forskjellene mellom nasjonale tilsyn og egeninitierte tilsyn på dette området. For andre områder blir det vist til at det er ulike erfaringer med hensyn til hvor lett det er å gjøre omprioriteringer på bakgrunn av lokale risikovurderinger, og at nasjonale tilsynskrav noen ganger har ført til gjennomføring av tilsyn som i liten grad samstemmer med lokale risikovurderinger.

Også når det gjelder bruk av virkemiddel og metode kommer det tydelig frem at tilpasning til den enkelte kommune er viktig for å legge til rette for best mulig læring og forbedring. Når det gjelder tilsyn legges det vekt på at læringsaktiviteter både i forkant og etterkant av tilsynet er avgjørende. Forankring hos kommunal ledelse og god informasjon i forkant, samt veiledning og dialog i etterkant av tilsynet, blir vist til som sentralt for best mulig læringseffekt av et tilsyn. Flere viser til at det er sammenheng mellom hvor mye ressurser statsforvalteren bruker på et tilsyn og hvor gode tilbakemeldinger kommunene gir med hensyn til læringseffekten av tilsynet.

Det blir også vist til at dersom læring og forbedring er formålet, er at det ikke alltid tilsyn vurderes å være det mest hensiktsmessige virkemiddelet, heller ikke når statsforvalteren vurderer at en kommune har høy risiko for brudd på regelverket. I slike situasjoner kan veiledning eller deltakelse i ulike kompetansetiltak vurderes som mer hensiktsmessige virkemidler, basert på en vurdering av hvilke utfordringer kommunen står overfor. Fra deltakerne i gruppeintervju og workshoper blir det gjennomgående gitt uttrykk for at utviklingen i retning av det som omtales som «lærende tilsyn» har vært positivt, og at lovligstilsynet isolert sett har mer nytteverdi når det kombineres med ulike veiledningsaktiviteter. Samtidig betyr ikke dette at statsforvalterne mener at lovligstilsyn ikke har en viktig funksjon, og bidrar til læring i kommunene. Muligheten til å bruke ulike virkemidler i kombinasjon fremheves imidlertid som viktig. Viktigheten av at statsforvalteren har handlingsrom til å vurdere bruken av ulike virkemidler er det som vektlegges av respondentene.

Hendelsesbaserte tilsyn blir vurdert som minst nyttig av alle sektorene, til tross for at dette, i alle fall innenfor helse og omsorg, er tilsyn som krever betydelige ressurser fra statsforvaltnes side. Dette er en problemstilling som omtales nærmere i neste kapittel.

Det er et mål at omfanget av statlig tilsyn med kommunene totalt sett ikke øker i årene fremover. Staten skal ikke kontrollere kommunene i større grad enn nødvendig. Dette innebærer at det statlige tilsynet med kommunene må være målrettet og effektivt. Med bakgrunn i dette mener Deloitte at det er positivt at handlingsrommet til statsforvalterne øker, selv om det fortsatt er betydelige forskjeller mellom sektorene eller fagområdene med hensyn til muligheten for å tilpasse tilsynsaktiviteten til de enkelte kommunene og den lokale risikovurderingen. Mulighet til å tilpasse tema, metode, virkemiddel og innretning på

tilsynsaktiviteter er viktig for at statsforvalterne skal kunne gjennomføre tilsyn som i størst mulig grad bidrar til bedre etterlevelse av regelverket og til bedre kommunale tjenester.

## 5 Hva hindrer gjennomføring av hensiktsmessige tilsyn?

### 5.1 Innledning

Som omtalt i kapittel 1, er et hovedformål med FOU-prosjektet å kartlegge hvilke oppdragskrav og bestemmelser i lov og regelverk som statsforvalteren mener er til hinder for tilsyn innenfor de tema statsforvalteren selv anser som mest formålstjenlige, og å identifisere eventuelle forslag til forbedringer.

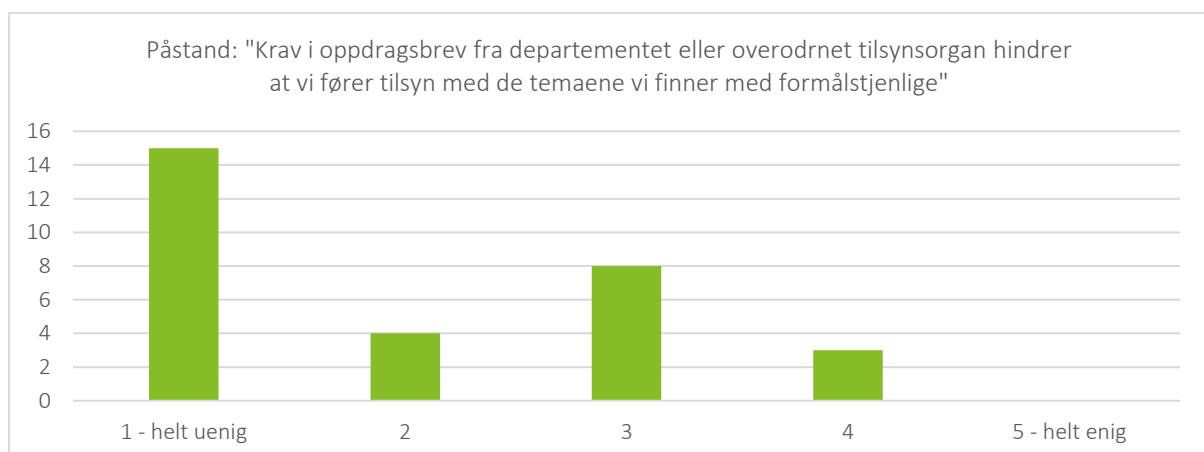
Gjennom både innledende intervjuer og påfølgende workshoper ble det rettet oppmerksomhet mot hvorvidt representantene for statsforvalterne mener det er noe som hindrer gjennomføring av de mest hensiktsmessige og/eller nyttige tilsynene, og hva dette eventuelt er. Det ble også rettet oppmerksomhet både mot endringer som har skjedd den senere tiden, og eventuelle pågående endringer som kan påvirke omfanget av hindringer.

I dette kapitlet presenteres funn i FOU-prosjektet som omhandler hindringer i oppdrag og/eller lov og regelverk, og funnene ses opp mot funn i DFØ-rapporten som danner bakgrunnen for FOU-prosjektet. Vi omtaler først hindringer som er knyttet til krav i oppdrag, og kommer deretter inn på hindringer som følger av bestemmelser i lov og regelverk.

### 5.2 Krav i oppdrag

I workshopene som ble arrangert ble representantene for statsforvalterne bedt om å ta stilling til de samme to påstandene om hindringer for tilsyn som er presentert i DFØs rapport om statlig tilsyn med kommunene. Figur 4 viser respondentenes svar på påstanden om at krav i oppdragsbrev hindrer at statsforvalteren fører tilsyn med de temaene statsforvalteren selv finner mest formålstjenlige. Et klart flertall av respondentene er uenige i påstanden, og kun tre av til sammen 30 respondenter har valgt svaralternativet som tilsvarer «delvis enig» (4).<sup>3233</sup> Dette utgjør kun ti prosent av respondentene, i motsetning til i DFØs undersøkelse der ca. 45 prosent av respondentene var enige i påstanden. Med andre ord er det en vesentlig forskjell i svarene.

Figur 4 Hindringer i oppdragsbrev. Representanter for statsforvalterne, alle sektorer. Nominelle tall.<sup>34</sup>



Det er enkelte forskjeller mellom svarene til deltakerne i de tre workshopene, og dermed mellom svarene til representanter fra ulike sektorer/avdelinger hos statsforvalterne. De som har svart at de er *helt uenig* (1) i påstanden, fordeler seg på alle de tre workshopene. Det er mest markant spredning i svarene blant deltagerne i workshopen som omhandlet helse og sosial, hvor flertallet har svart *verken enig eller uenig* (3). Her er det også én respondent som svarer at vedkommende er *delvis enig* (4). I workshopen som omhandlet

<sup>32</sup> Det ble benyttet en skala der 1 er *Helt uenig* og 5 er *Helt enig*.

<sup>33</sup> Ingen respondenter har svart at de er *helt enig* (5) i påstanden.

<sup>34</sup> n=30

samfunnssikkerhet og beredskap svarer et klart flertall av respondentene at de er *helt uenig* (1) i påstanden, med kun én respondent som skiller seg ut og har svar *verken enig eller uenig* (3). Blant deltagerne i workshopen som omhandlet oppvekst og utdanning har majoriteten svart at de er *helt uenig* (1) eller *uenig* (2) i påstanden, men her er det også to respondenter som svarer at de er *delvis enig* (4).

Gjennomgående blir det blant deltakerne i workshopene vist til at det ikke er særskilte hindringer i oppdraget, tvert imot viser flere til at det ligger mange muligheter i oppdraget. Særlig pekes det på at statsforvalteren de senere årene har fått økt handlingsrom gjennom oppdraget, og at bruk av risikovurderinger og ulike virkemidler vektlegges. Samtidig er det mange som viser til at *ressurssituasjonen* er begrensende for hvilke tilsynsaktiviteter – og øvrige aktiviteter – det er *mulig* å gjennomføre. Det er med andre ord ressursituasjonen, heller enn oppdraget i seg selv, som pekes på som en hindring med tanke på å gjennomføre de tilsynene som vurderes å være mest hensiktsmessige. Nasjonale/landsomfattende tilsyn vurderes i hovedsak som hensiktsmessige og nyttige, men fra flere embeter blir det samtidig vist til at man ser behov for *ytterligere* aktiviteter – enten i form av egeninitierte tilsyn eller bruk av andre virkemidler – som ikke kan gjennomføres på grunn av ressursituasjonen. I noen få tilfeller blir det opplyst at de nasjonale tilsynene ikke er hensiktsmessige og burde vært erstattet av egeninitierte aktiviteter.

Særlig innenfor sektorene der nasjonale/landsomfattende tilsyn medfører krav om tilsyn innenfor spesifikke tema, blir det vist til at det forekommer at statsforvalteren basert på egne risikovurderinger ser behov for å føre tilsyn også med andre tema enn de som inngår i det landsomfattende tilsynet, men at statsforvalteren ikke har kapasitet til å gjennomføre slike egeninitierte tilsyn.<sup>35</sup> Ulike statsforvalterembeter peker i ulik grad på at dette er en utfordring: i enkelte embeter opplyses det at man aldri har kapasitet til å gjennomføre egeninitierte tilsyn, selv om det basert på risikovurderinger utarbeides en plan også for disse tilsynene. I andre embeter synes ressursituasjonen å være noe bedre, og det blir vist til at det hvert år gjennomføres egeninitierte tilsyn i tillegg til landsomfattende tilsyn og hendelsesbaserte tilsyn. Manglende rom for å gjennomføre egeninitierte tilsyn synes ikke å være en vesentlig problemstilling på opplæringsområdet, der felles nasjonale tilsyn legger til rette for at statsforvalterne kan velge mellom en rekke ulike tilsynstemaer og at en dermed i stor grad kan vektlegge lokale risikovurderinger.

Innenfor helse og omsorg trekkes det også frem at det forekommer at man ikke får gjennomført tilsyn med kommunene som er høyest prioritert i henhold til risikovurderingen, fordi andre sektorer og fagområder har valgt ut samme kommune for tilsyn. Det vil si at samme kommune i enkelte tilfeller blir vurdert å ha høy risiko for brudd på regelverket på flere områder. For å unngå for høy tilsynsbelastning for kommunen, må det derfor gjøres endringer i prioriteringen. Dette kan medføre at det på enkelte områder føres tilsyn med kommuner med lavere risiko for brudd på regelverket enn det som opprinnelig var intensjonen. Enkelte av deltagerne i workshopene forteller at det går mye ressurser med til å legge alternative planer og omorganisere tilsynsplanene. Samtidig presiseres det at det er viktig å unngå en for høy tilsynsbelastning for enkeltkommuner, og for kommuner som vurderes å ha høy risiko på flere områder, kan det også være behov for bruk av andre virkemidler enn tilsyn.

Enkelte av deltakerne i gruppeintervjuene og workshopene peker på at en vesentlig fordel med nasjonale/landsomfattende tilsyn er at overordnet tilsynsmyndighet utarbeider tilsynsveiledere og alt materiell statsforvalteren trenger for å gjennomføre tilsynene. Som omtalt i avsnitt 4.2 kan dette bidra til å redusere risikoen for ulike vurderinger på områder der lovkrav gir rom for noe skjønnsbruk (for eksempel krav om forsvarlige tjenester). Ved egeninitierte tilsyn må statsforvalteren selv utarbeide alt materiell, noe som kan være svært ressurskrevende, og som også innebærer en risiko for ulik lovforståelse på enkelte områder. Det blir kommentert at det å utarbeide materiell selv, spesielt innenfor tema man ikke har ført tilsyn med før, dermed kan være noe man ikke kan prioritere av ressurs hensyn, selv om det er kjente risikoer knyttet til temaet. Til det er ressursene for knappe, og en slik prioritering ville gått på bekostning av antall tilsyn. Selv om flere peker på at de nasjonale/landsomfattende tilsynene ikke alltid dekker alle temaer som det vurderes at det er knyttet høy risiko til, er det med andre ord også mange som vektlegger at nasjonale/landsomfattende tilsyn har en del styrker som gjør at dette samlet sett er en hensiktsmessig

<sup>35</sup> Se avsnitt 4.3 for nærmere omtale av statsforvaltnes oppfatninger om hvorvidt tema som inngår i nasjonale/landsomfattende tilsyn er dekkende for risikobildet i det enkelte statsforvalterembete.

tilnærming til tilsyn. Samtidig er det flere, spesielt innenfor helse, barnevern og sosiale tjenester, som etterlyser noe mer fleksibilitet i forbindelse med nasjonale/landsomfattende tilsyn.

Selv om det generelt ikke oppleves å være særlige hindringer som følger av krav i oppdraget, gis det enkelte eksempler på at slike hindringer kan forekomme. Innenfor barnevern gis det et konkret eksempel på at et embete, med bakgrunn i oppdraget, måtte føre tilsyn med et tema som ifølge embetets egen risikovurdering ikke hadde høy risiko for brudd på regelverket. I dette tilfellet dreide det seg om tilsyn med familievernkontor. Det blir vist til at statsforvalteren påpekte at dette ifølge risikovurderinger var et område med lav risiko. Tilsynet måtte likevel gjennomføres, og viste ifølge representanten for det aktuelle embetet at risikovurderingen var korrekt. Det ble ikke avdekket brudd på regelverket. Det blir kommentert at dette er et tilfelle der statsforvalteren gjerne hadde sett at det var mulig å bruke ressursene annerledes, og heller gjennomføre tilsyn innenfor andre tema med høyere risiko.

Også volumkravene i oppdragene blir av flere trukket frem som en potensiell hindring i den forstand at det kan være en iboende konflikt mellom volumkrav og kvalitativt gode tilsyn. Volumkrav innebærer at de ulike overordnede tilsynsmyndighetene gjennom oppdraget til statsforvalteren stiller krav enten til antall tilsyn, andel kommuner det skal føres til tilsyn med, eller det benyttes et poengsystem der det stilles krav om en viss poengsum som genereres basert på antall tilsyn, omfang av tilsyn mv. For eksempel stilles det årlige volumkrav til tilsynsaktivitet innenfor helseområdet gjennom oppdraget til statsforvalterne. Innenfor barnevernsområdet og sosiale tjenester er det ikke årlige volumkrav, men i forbindelse med landsomfattende tilsyn stilles det krav om antallet tilsyn det enkelte statsforvalterembete skal gjennomføre. Innenfor opplæringsområdet var det tidligere årlige poengkrav, men Utdanningsdirektoratet har de siste årene gått bort fra denne ordningen og stiller i stedet krav om tilsynsaktivitet på samme nivå som foregående år.

Som omtalt i kapittel 4 er det mange som fremhever at de nyttigste og mest formålstjenlige tilsynene ofte er ressurskrevende, da de gjerne omfatter læringsaktiviteter både i forkant og i etterkant av selve tilsynet. Det å bruke ressurser på å sikre god dialog med kommunen er også noe som vektlegges med tanke på å sikre god læringseffekt av tilsyn. Samtidig kan det være krevende å bruke betydelige ressurser på å ivareta dialog og veiledning i tilknytning til enkelttilsyn samtidig som man skal oppfylle volumkrav i oppdraget. En god del representanter for statsforvalteren peker på at dette er en utfordring, samtidig som enkelte kommenterer at overordnet tilsynsmyndighet har vist forståelse for at statsforvalteren i enkelte tilfeller har valgt å prioritere kvalitet foran kvantitet, og dermed ikke har oppfylt volumkravene. Dette er imidlertid ikke en ønsket situasjon, blir det presisert.

Enkelte representanter fra utdanningsområdet hos statsforvalterne peker på at det tidligere ble opplevd å være en del hindringer i oppdraget, fordi det var så sentralstyrt. Dette kunne medføre at statsforvalteren ikke fikk gjennomført tilsyn, eller tatt i bruk andre virkemidler, innenfor de tema som ble vurdert som hensiktsmessige. Dette har imidlertid endret seg, både gjennom utviklingen av tilsynsmetodikken, muligheten til valg av tema innenfor nasjonale tilsyn og krav om å vurdere virkemiddelbruken i oppdraget. Det blir kommentert at i den grad det tidligere forelå slike hindringer, er dette ikke lengre tilfelle. Det er imidlertid ingen som peker på vesentlige endringer i perioden fra DFØ gjennomførte sine undersøkelser i 2020 og frem til våren 2021.

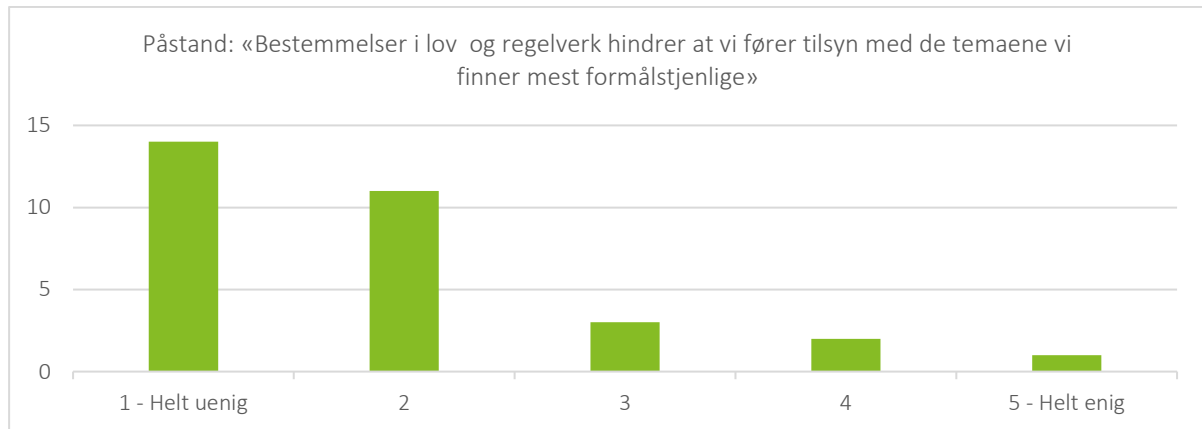
Enkelte peker på at krav om økt grad av skriftlige tilsyn til en viss grad kan hindre at statsforvalterne får gjennomført de mest virkningsfulle og nyttige tilsynene, da denne tilsynsformen i mindre grad har rom for dialog enn det stedlige tilsynet. Som omtalt i kapittel 4.2 pekes det gjennomgående på viktigheten av god dialog med kommunen for å oppnå formålet med tilsynsaktiviteten. Enkelte representanter for utdanningsområdet kommenterer at det har kommet signaler fra overordnet tilsynsmyndighet om at det er ønskelig at det i større grad gjennomføres skriftlige tilsyn, og at de stiller seg noe skeptisk til dette med tanke på læringseffekten av tilsynene.

### 5.3 Lov og regelverk

Deltakerne i workshopene har også blitt stilt samme spørsmål som DFØ har benyttet om hindringer i lov og regelverk. Figur 5 viser respondentenes svar på påstanden om at bestemmelser i lov og regelverk hindrer at statsforvalteren fører tilsyn med de temaene som vurderes å være mest formålstjenlige. Et klart flertall av respondentene har svart at de er *uenige* i påstanden. Kun til sammen tre av 31 respondenter svarer at de er

*enige* i at det er hindringer i lov og regelverk. Dette utgjør i underkant av ti prosent av respondentene, noe som er en betydelig lavere andel enn i DFØs undersøkelse der ca. 41 prosent av respondentene var enige i tilsvarende påstand.

Figur 5 Hindringer i lov og regelverk. Representanter for statsforvalterne, alle sektorer. Nominelle tall.<sup>36</sup>



Det er enkelte forskjeller mellom svarene til deltakerne i de tre workshopene. De som har svart at de er *helt uenig* (1) i påstanden, fordeler seg på alle de tre workshopene. Det er imidlertid størst spredning i svarene blant deltakerne i workshopen som omhandlet helse og sosial, der flertallet svarer at de er delvis enige (2) i påstanden, men der resterende respondenter fordeler seg på alle de øvrige svaralternativene (én respondent svarer at vedkommende er *helt enig* (5) i påstanden, og én respondent svarer *delvis enig* (4)). Blant deltakerne i workshopen om samfunnssikkerhet og beredskap svarer samtlige at de er uenige i påstanden, med jevn fordeling mellom *helt uenig* (1) og *delvis uenig* (2). Blant deltakerne i workshopen som omhandlet oppvekst og utdanning svarer et klart flertall at de er *helt uenige* (1) i påstanden, men det er også én respondent som svarer at vedkommende er *delvis enig* (4) i påstanden.

Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å si noe om årsaker til at svarfordelingen som er gjengitt over skiller seg så vesentlig fra svarfordelingen som fremgår av DFØs undersøkelse, ut over at dette kan skyldes tilfeldigheter og/eller sammensetningen av respondenter.<sup>37</sup>

Gjennomgående viser representantene fra statsforvalterne til at de ikke opplever at det er bestemmelser i lov og regelverk som hindrer dem i å føre tilsyn med de temaene som vurderes som mest formålstjenlige. Tvert imot stiller flertallet av respondenter seg spørrende til hvilke hindringer det kan være respondentene i DFØs undersøkelse viser til. Enkelte respondenter spør seg om noen kan ha ment at begrensningen til lovlighetstilsyn er en hindring, men stiller seg i så fall undrende til dette. Ingen av deltakerne i workshopene eller gruppeintervjuer i forbindelse med FOU-prosjektet gir uttrykk for at avgrensningen til lovlighetstilsyn er en uønsket begrensning, eller oppleves å være en hindring. Tvert imot blir det gjennomgående gitt uttrykk for at avgrensningen til statsforvalteren kan føre tilsyn med kommuneplikter og lovpålagte krav er en grei rettesnor, og at videre muligheter til å føre tilsyn med kommunene ikke er ønskelig. Som det går frem i avsnitt 4.2 fremhever statsforvalterne viktigheten av deres mulighet til å vurdere hensiktsmessig virkemiddelbruk, og at tilsyn ikke alltid er det mest hensiktsmessige virkemiddelet. I tillegg viser mange av respondentene til at det ofte er hensiktsmessig å kombinere tilsyn med annen virkemiddelbruk for å oppnå best mulig effekter av tilsyn med tanke på å utvikle gode tjenester og læring i kommunene. Representantene for statsforvalterne gir imidlertid uttrykk for at det er viktig å skille mellom de ulike virkemidlene, og når det gjelder tilsyn isolert sett blir det gjennomgående vist til at avgrensningen til lovlighetstilsyn er hensiktsmessig.

<sup>36</sup> n=31

<sup>37</sup> Respondentenes sektortilhørighet kan til en viss grad ha påvirket svarene. Deloitte er ikke kjent med hvordan de som svarte på DFØs statsforvalterundersøkelse fordeler seg på de ulike embetene og/eller på avdelinger eller sektorer. Samtidig er det ingenting i datamaterialet som tilsier at forskjellene mellom svarene varierer så mye avhengig av sektortilhørighet at det i sin helhet kan forklare ulikheten mellom svarfordelingen i de to undersøkelsene. Antallet respondenter som har besvart de aktuelle spørsmålene er imidlertid lavt i begge undersøkelsene, noe som medfører at enkeltvis får relativt store prosentvise utslag. Dette kan føre til at *tilfeldige variasjoner* i svarene blant respondentene medfører relativt store endringer i svarfordelingen fra den ene undersøkelsen til den andre. Antallet respondenter som har svart på spørsmålene er om lag likt i DFØs undersøkelse og i undersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med FOU-prosjektet.



Representantene for statsforvalterne gir ut over dette ikke uttrykk for å ha noen oppfatning om hva som kan ha lagt til grunn for at en betydelig større andel i DFØs undersøkelse viste til hindringer i lov og regelverk. Det kommer heller ikke frem informasjon om særskilte endringer den senere tid som antas å kunne ha bidratt til å redusere eventuelle hindringer og dermed endre statsforvaltnes oppfatning om dette. Samtidig pekes det gjennom intervju og workshoper på enkelte forhold som kan oppfattes å hindre statsforvalteren i å gjennomføre de tilsyn som vurderes som mest hensiktsmessige, men uten at dette fremheves som vesentlige hindringer.

Som omtalt i kapittel 4 peker representanter fra statsforvalterne med tilsynsansvar på helse- og omsorgsområdet på at hendelsesbaserte tilsyn alltid må prioriteres, og det blir kommentert at disse tilsynene opptar betydelige deler av statsforvaltnes kapasitet innenfor disse fagområdene. Dette til tross for at ikke alle hendelsesbaserte tilsyn vurderes å være like hensiktsmessige med hensyn til å bidra til læring og økt regeletterlevelse. Som omtalt i kapittel 4 peker flere representanter fra statsforvalterne på at det er foreslått lovendringer som – dersom de blir vedtatt – vil kunne gi statsforvalterne et økt handlingsrom med hensyn til å vurdere om det ved henvendelser om mulig pliktbrudd bør opprettes tilsyn eller ikke. En slik lovendring vil kunne frigjøre noe kapasitet hos statsforvalterne til gjennomføring av planlagte tilsyn, blir det kommentert.

Av høringsnotat i forbindelse med den foreslåtte endringen i regelverket bekreftes det at statsforvalteren kun har en snever adgang til *ikke* å opprette tilsynssak i tilfeller der statsforvalteren mottar en henvendelse om mulig pliktbrudd. Dette handler om tilfeller der henvendelsen er åpenbart grunnløs. Det fremgår av høringsnotatet at det foreslås å gjøre endringer i pasient- og brukerrettighetsloven som innebærer at tilsynsmyndighetene får et større handlingsrom til å prioritere om, og i hvilket omfang, anmodninger om vurdering av mulig pliktbrudd skal utredes nærmere eller ikke. Ifølge høringsnotatet skal følgende inngå i vurderingen:

Når statsforvalteren skal gå videre med saken eller ikke, må vurderes ut fra den enkelte sak, der vurderingen av hvordan formålet til tilsynet best vil oppnås skal veie tyngst. Videre må statsforvalteren ta i betraktning hva den som anmoder ønsker å oppnå og eventuelle føringer i henvendelsen for hvordan saken skal følges opp.<sup>38</sup>

I høringsnotatet pekes det på at saksmengden til statsforvalterne har økt de siste årene, samtidig som de fleste saker som opprettes med bakgrunn i en henvendelse om mulig pliktbrudd avsluttes uten merknader til virksomheten eller helsepersonellet. Til tross for at det krever betydelige ressurser å følge opp sakene, og dette medfører begrenset kapasitet til å følge opp andre saker, avdekkes det med andre ord lovbrudd i et mindretall av sakene. I høringsnotatet bekreftes følgelig oppfatningen om at plikten til å prioritere hendelsesbaserte tilsyn til en viss grad kan være en hindring med tanke på muligheten til å gjennomføre øvrige tilsyn:

Den store saksmengden går også utover andre viktige oppgaver hos statsforvalteren. En sentral oppgave for statsforvalteren er blant annet å gjennomføre planlagte tilsyn, herunder landsomfattende tilsyn og egeninitierte tilsyn. Det fremgår av tilsynsrapportene fra de ulike fylkene at antall egeninitierte tilsyn har hatt en markant nedgang de siste årene, noe som kan forklares med økningen i saksmengde og saksbehandlingstid for tilsynssaker basert på enkelthendelser.<sup>39</sup>

Grunnet den store saksmengden er også saksbehandlingstiden lang, noe som ifølge høringsnotatet kan bidra til å begrense læringseffekten av tilsynene. Videre fremgår følgende om formålet med den foreslåtte lovendringen:

De foreslåtte endringene i pasient- og brukerrettighetsloven §§ 7-4 og 7-4a åpner for at tilsynsmyndighetene innenfor de gjeldende økonomiske rammer kan flytte ressurser fra aktiviteter som i liten grad bidrar til å ivareta formålet med tilsyn, over mot aktiviteter og arbeidsformer som vil ha mer effekt. Statsforvalterne antas å innrette innsatsen mot å ansvarliggjøre virksomhetene og til å følge opp helsepersonell og virksomheter etter påviste brudd på lovgivningen, samtidig som det vil brukes mindre ressurser på forhold der tilsyn er et mindre egnet virkemiddel.<sup>40</sup>

Videre viser en del representanter for statsforvalterne, fra ulike sektorer, til at det de senere årene har blitt lagt økt vekt på gjennomføring av tverrfaglige tilsyn, der flere ulike avdelinger hos statsforvalteren i fellesskap fører tilsyn for eksempel med samordning av kommunale velferdstjenester. Økte behov for tverrfaglige tilsyn

<sup>38</sup> Helse- og omsorgsdepartementet: Høringsnotat. Endringer i helsepersonelloven, pasient- og brukerrettighetsloven mv. 01.02.2021. Høringsfrist 3. mai 2021. Side 24.

<sup>39</sup> Ibid. Side 25.

<sup>40</sup> Ibid. Side 45-46.

er også noe som påpekes i DFØs rapport fra 2020. Representanter for statsforvalterne som deltok i workshopene kommenterer i denne sammenheng at regelverket til en viss grad kan hindre gjennomføringen av tverrfaglige tilsyn, da samordningskravene i ulike særlover både er ulike og til dels også fremstår som uklare. Slike utfordringer knyttet til lovbestemmelsene kan medføre at det i mindre grad blir gjennomført tverrfaglige tilsyn enn det som ellers hadde vært ønskelig, blir det kommentert. Enkelte representanter for statsforvalteren peker blant annet på at sosialtjenesten vanskelig kan inngå i tverrfaglige tilsyn med fokus på samarbeid. Dette fordi samarbeidsbestemmelsene i sosialtjenesteloven ikke er blant bestemmelsene statsforvalteren kan føre tilsyn med. Slik sett ligger det her en viss hindring i regelverket, i den grad det vurderes å være knyttet stor risiko til sosialtjenestens samarbeid med øvrige kommunale tjenester.

Samtidig som det vises til hindringer eller begrensninger i lov og regelverk når det gjelder gjennomføring av tverrfaglige tilsyn, er det også flere som i denne sammenheng peker på at den største hindringen med tanke på gjennomføring av felles/tverrfaglige tilsyn er at de ulike sektorene har ulike tilsynstradisjoner og kultur, og benytter ulike metodikk. Dette blir fremhevet som vel så store hindringer som ulike, uklare eller manglende bestemmelser i regelverket. Når det gjelder samordningsbestemmelsene i regelverket peker enkelte også på at det er lagt frem forslag til endringer og harmonisering av samhandlingskravene i en rekke særlover. Prop. 100 L (2020-2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)* inneholder forslag til endringer i 14 lover. 7. juni 2021 vedtok Stortinget de foreslåtte endringene i velferdstjenestelovene, som blant annet omfatter «(...) harmonisering og styrking av reglene om samarbeid og individuell plan, innføring av en samordningsplikt for kommunene ved ytelse av velferdstjenester, (...)»<sup>41</sup>.

En del representanter for beredskapsområdet hos statsforvalterne har de senere årene erfaring fra samarbeid med helseavdelingen om tilsyn med helseberedskap. Av oppdraget for 2021 fremgår det at statsforvalteren selv kan avgjøre om det skal gjennomføres tilsyn med helseberedskapen, basert på risikovurderinger. Det er med andre ord rom for slike tilsyn, men uten at det er et absolutt krav, selv om representanter for en av statsforvalterne mener det er en tydelig forventning fra oppdragsgiver om at beredskaps- og helseavdelingene skal samarbeide om slike tilsyn. Representanter for beredskapsområdet har imidlertid ganske ulike erfaringer med hvorvidt helseavdelingen i embetet prioriterer tverrfaglige tilsyn med helseberedskapen. I et embete pekes det på at slike tilsyn hadde vært ønskelig å gjennomføre, men at det er vanskelig å få helseavdelingen med på dette. I andre embeter gjennomføres det jevnlig tilsyn med helseberedskapen, og vises til svært gode erfaringer fra disse tilsynene.

Noen deltakere i gruppeintervju og workshoper viser også til enkelte andre konkrete utfordringer eller hindringer man har opplevd å stå overfor i forbindelse med gjennomføring av tilsyn. Blant annet viser en ansvarlig for tilsyn etter sosiallovgivningen til at vedkommende har erfart at det har vært utfordrende å gjennomføre tilsyn med tilgjengeligheten i sosialtjenesten. Metodisk var det planlagt å teste tilgjengeligheten gjennom å ringe sosialkontoret. Imidlertid viste det seg at telefonen var betjent av statlige ansatte ved det felles NAV-kontoret. Dermed måtte man gå bort fra den planlagte metoden, da statsforvalteren ikke har hjemmel for å føre tilsyn med den statlige delen av NAV.

## 5.4 Oppsummering og vurdering

*Undersøkelsen viser at statsforvalterne ikke opplever at det er vesentlige hindringer i oppdraget eller regelverket med hensyn til å gjennomføre de tilsyn som de selv anser som mest formålstjenlige, og svarene skiller seg derfor fra de som kom frem i DFØs undersøkelse. Likevel kommer det frem at volumkrav i oppdragsbrev, nasjonale krav til tema og metode, samt krav til å følge opp alle hendelser og henvendelser, kan begrense muligheten til å gjennomføre egeninitierte tilsyn basert på lokale risikovurderinger ettersom det er begrenset med ressurser i embetene. Selv om regelverket setter begrensninger for hva som kan være tema for et lovlig tilsyn, oppleves dette ikke som en betydelig begrensning for å gjøre nyttige tilsyn. Embetene kan ta i bruk ulike virkemiddel avhengig av hva som er formålet, og tilsyn er ikke alltid er det rette virkemiddelet. Økt handlingsrom for statsforvalterne i form av fleksibilitet i valg av tema og virkemiddelbruk, tilpasset den enkelte kommune, synes å være viktigste for å sikre gjennomføring av tilsyn med best mulig læringseffekt. Videre er det vår oppfatning at mer kunnskap om hvordan dette handlingsrommet brukes og*

<sup>41</sup> <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=83122>

*kommunenes erfaring med de ulike virkemidlene, kan være med på å gi statsforvalterne et enda bedre grunnlag for å prioritere de tiltakene som har størst læringseffekt.*

I denne undersøkelsen er vi opptatt av å kartlegge om det er forhold som hindrer statsforvalterne å gjennomføre de tilsyn som de selv anser som mest formålstjenlig, særlig basert på svarene på to spørsmål i DFØ undersøkelsen. I DFØ rapporten fra 2020 ble statsforvalterne stilt spørsmål om det foreligger oppdragskrav og/eller bestemmelser i lov og regelverk som statsforvalteren mener er til hinder for tilsyn innenfor de tema statsforvalteren selv anser som mest formålstjenlige. For å sikre størst mulig grad av sammenlignbarhet med DFØ-rapporten, valgte vi i denne undersøkelsen å stille de samme to spørsmålene som er benyttet i DFØs undersøkelse også til deltakerne i workshopene.<sup>42</sup> Mens en betydelig andel av respondentene i DFØ undersøkelsen svarte at det forelå slike hindringer, svarer en betydelig mindre andel av representantene for statsforvalterne i denne undersøkelsen at de opplever at det foreligger hindringer enten gjennom oppdraget eller i form av bestemmelser i lov og regelverk. Hva som er årsak til disse forskjellene er vanskelig å si sikkert. Representantene for statsforvalterne som har deltatt i workshopene i forbindelse med FOU-prosjektet har heller ingen klare oppfatninger om hva som kan ha ligget til grunn for svarene i DFØ-undersøkelsen, og er heller ikke kjent med spesielle forhold som kan ha bidratt til å endre statsforvalternes oppfatning om aktuelle hindringer etter at DFØ-undersøkelsen ble gjennomført.

I forrige kapittel kom det frem at de mest nyttige tilsynene er de som samsvarer med statsforvalternes egne risikovurderinger, og som inkluderer gode læringsfremmende aktiviteter både i forkant og i etterkant av tilsynet, gjerne med en kombinasjon av ulike virkemiddel. Det ble påpekt at slike tilsyn gjerne er tidkrevende, og at bruk av tilsyn må vurderes opp mot bruk av andre virkemiddel med hensyn til hva som bidrar mest til læring og forbedring i hvert enkelt tilfelle. I de kvalitative diskusjonene i de ulike workshopene ble det vist til flere forhold ved oppdraget som til en viss grad kan være hindringer med tanke på å prioritere nyttige og hensiktsmessige tilsyn. Flere viser til at det er krav om at nasjonale/landsomfattende tilsyn og hendelsesbaserte tilsyn må gjennomføres, noe som medfører at det i liten grad er rom for å gjennomføre egeninitierte tilsyn, selv om risikobildet kan tilsi at ikke alle vesentlige risikoer dekkes gjennom de pålagte tilsynene. Flere understreker utfordringer knyttet til volumkrav, og at disse kan stå i motsetning til viktigheten av å bruke tid på dialog og veiledning i forbindelse med tilsyn. Det kan forekomme at læringsaktiviteter i forbindelse med tilsyn må nedprioriteres for å kunne nå volumkravene, på grunn av begrensede ressurser.

En rekke pålagte tilsynsaktiviteter, og i en del tilfeller også volumkrav, sammen med en begrenset ressursituasjon anses i denne sammenheng derfor å være den største utfordringen. Flere peker på at de gjerne skulle hatt større mulighet til å gjennomføre egeninitierte tilsyn – eller andre aktiviteter. En del av respondentene peker også på at det i en del tilfeller kunne vært hensiktsmessig med noe mer fleksibilitet knyttet til nasjonale/landsomfattende tilsyn, både med tanke på risikobildet regionalt, men også med tanke på metodiske tilpasninger. Her synes opplæringsområdet å ha en mer fleksibel tilnærming enn øvrige tilsynsområder, og tilbakemeldingene fra representantene fra statsforvalterne indikerer at det kan være behov for å vurdere enkelte tilpasninger i tilnærmingen også på andre tilsynsområder, for å sikre at formålet med tilsyn alltid ivaretas på best mulig vis med tanke på å oppnå læring og bedre kvalitet i tjenestene. I undersøkelsen kommer det frem et eksempel på at nasjonalt tilsyn måtte gjennomføres til tross for at det ble vurdert å være lav risiko knyttet til det aktuelle temaet, og i slike tilfeller – som vel og merke ikke synes å forekomme veldig ofte – kan man stille spørsmål ved om ressursbruken er effektiv, og om formålet med tilsyn ivaretas.

I forbindelse med spørsmålet om hvorvidt det er bestemmelser i **lov og regelverk** som kan hindre statsforvalteren i å gjennomføre tilsyn med de tema som vurderes som hensiktsmessige, er det flere som peker på at ulike, uklare og/eller mangelfulle krav til samordning av kommunale tjenester til dels har gjort det utfordrende å gjennomføre felles tilsyn på tvers av ulike fagområder. Dette er imidlertid et område der det den senere tid har blitt arbeidet med en rekke endringer i regelverket, som ble vedtatt i juni 2021. Det er sannsynlig at endringene vil kunne bidra til å redusere utfordringene som det vises til, og at dette dermed er forhold som i tiden fremover i mindre grad vil oppleves som hindringer med tanke på gjennomføringen av hensiktsmessige tilsyn.

---

<sup>42</sup> Mentimeter ble i den forbindelse benyttet, og deltakerne svarte anonymt via sine egne mobiltelefoner.

Når det gjelder hendelsesbaserte tilsyn, er det spesielt innenfor helseområdet et betydelig omfang. Her er også lovendringer under arbeid, som vil kunne gi statsforvalterne økt rom for å vurdere om tilsyn vil være et hensiktsmessig virkemiddel. I undersøkelsen vises det til den pågående prosessen knyttet til endring av regelverket, og at de foreslåtte endringene oppleves å være hensiktsmessige med tanke på å sikre god ressursutnyttelse og bidra til at formålet med tilsyn ivaretas.

Undersøkelsen viser at regelverket i liten grad oppleves som en begrensning for gjennomføring av nyttige tilsyn. Tvert imot trekker flere frem at regelverket gir en hensiktsmessig avgrensning når det gjelder lovligheitsilsynet. Statsforvalteren har, som tidligere omtalt, også andre virkemidler som trekkes frem som viktige for å bidra til læring og gode tjenester i kommunene. Særlig er det flere som peker på veiledning som et sentralt virkemiddel. Det er derfor viktig å se denne avgrensingen i regelverket i sammenheng med totaliteten av virkemidler statsforvalteren kan benytte overfor kommunene, og handlingsrommet til å velge det best tilpassede virkemiddel. Lovligheitsilsynets begrensninger er dermed heller en viktig forutsetning som må legges til grunn for å bestemme *når* lovligheitsilsyn er det mest hensiktsmessige tiltaket, og *når* eventuelt andre virkemidler skal benyttes. Som flere av statsforvalterne peker på, er ikke tilsyn alltid det beste virkemiddelet dersom kommunen ikke er i stand til å følge opp og rette de avvikene som identifiseres. Mens lovligheitsilsynet kan avdekke avvik knyttet til lovkrav og stille krav til retting, vil informasjon, veiledning og dialog i større grad bidra til økt kunnskap omkring beste praksis, behov for kompetanseutvikling, god ledelse, samhandling, sikring av kvalitet i tjenestene m.m. Mens lovligheitsilsynet per definisjon har en iboende regelorientering, vil de andre virkemidlene i større grad kunne omhandle forutsetningene for å gi gode tjenester i de enkelte kommunene. Informasjon, veiledning og dialog rundt hvordan en kan jobbe best mulig for å unngå lovbrudd, og for å sikre best mulig kvalitet i tjenestene, blir av gjennomgående trukket frem som viktige aktiviteter, enten sammen med tilsyn for å øke læringseffekten eller som egne isolerte virkemidler. Samtidig kommer det frem dette er ressurskrevende aktiviteter, og muligheten til å gjennomføre slike aktiviteter *kan* begrenses av oppdragets krav til volum og krav til gjennomføring av nasjonalt definerte tilsyn, slik som omtalt over.

For å sikre mest mulig nyttige tilsyn, er det derfor mye som tyder på at tilsynsaktiviteten må suppleres med andre aktiviteter enten i kombinasjon, og noen gang som erstatning. En risikobasert vurdering med hensyn til hvordan en best mulig legger til rette for regeletterlevelse og gode kommunale tjenester må alltid være førende for valg av tiltak om en skal sikre målet om effektive og målrettede tilsyn. Deloitte mener at økt handlingsrom og dreining mot en bredere virkemiddelbruk er viktig for å legge til rette for mer læringsfremmede aktiviteter, og for å gjøre konkrete vurderinger av hva som er de beste tiltakene. Denne undersøkelsen viser at handlingsrommet kan være ulikt mellom ulike tilsynsområder. Det er også indikasjoner på at det er ulikt i hvilken grad handlingsrommet er tilstrekkelig og i hvilken grad det utnyttes. Dette har ikke denne undersøkelsen grunnlag for å konkludere endelig på. Vi mener derfor at det kan være nyttig å undersøke videre hvordan handlingsrommet skiller seg mellom ulike tilsynsområder, og hvordan handlingsrommet utnyttes i ulike embeter til å prioritere ressursene mellom ulike virkemidler. I den forbindelse bør det undersøkes nærmere i hvilken grad oppdraget legger begrensninger på mulighet for å utnytte dette handlingsrommet, slik som denne undersøkelsen kan indikere.

Spørsmålet er slik vi ser det om ressursene i praksis innrettes mot de aktivitetene som gir best læringseffekt. En slik vurdering må ikke bare hensynta prioriteringer og ressursbruk hos statsforvalteren, men også hvordan valg av virkemiddel påvirker prioriteringer og ressursbruk i kommunene. Videre kan en gjennomgang av eksempler på tilsyn og andre virkemidler som kommunene opplever har vært særlig læringsfremmede være en god tilnærming til å forstå mekanismene som er viktige å ivareta for å sikre mest mulig nyttige tilsyn og for å identifisere hvordan statsforvalterne i størst mulig grad kan bidra til læring og utvikling i kommunene.

## 6 Samordning av statlige tilsyn og kommunal egenkontroll

### 6.1 Innledning

I kommuneloven av 2018 ble statsforvalteren (daværende fylkesmannen) igjennom §§ 30-6 og 30-7 tillagt et mer omfattende samordningsansvar enn tidligere. Ansvaret for samordning av ulike statlige tilsyn rettet mot kommunene ble styrket, og i tillegg ble det lovfestet en ny plikt til også å samordne den statlige tilsynsvirksomheten med den kommunale egenkontrollen. Mer spesifikt går det frem av kommuneloven § 30-7 andre ledd at statlige tilsynsmyndigheter i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn skal ta hensyn til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter. Det fremgår også at tilsynsmyndighetene skal vurdere å utsette eller å ikke gjennomføre tilsyn hvis kommunen eller fylkeskommunen nylig har gjennomført en kontroll med det samme temaet.

I prop. 46 L (2017-2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova)* går det fram at bakgrunnen for endringen i kommuneloven blant annet er at utvalget mener det kan hentes ut effektivitetsgevinster ved å se statlig tilsyn og kommunal egenkontroll i sammenheng. Utvalget mener bedre samspill vil kunne styrke læringseffekten for begge parter, og dermed kunne styrke både den kommunale egenkontrollen og det statlige tilsynet. I prop. 46 L (2017-2018) legges det til grunn at man med *kommunal egenkontroll* i denne sammenheng hovedsakelig sikter til forvaltningsrevisjoner.

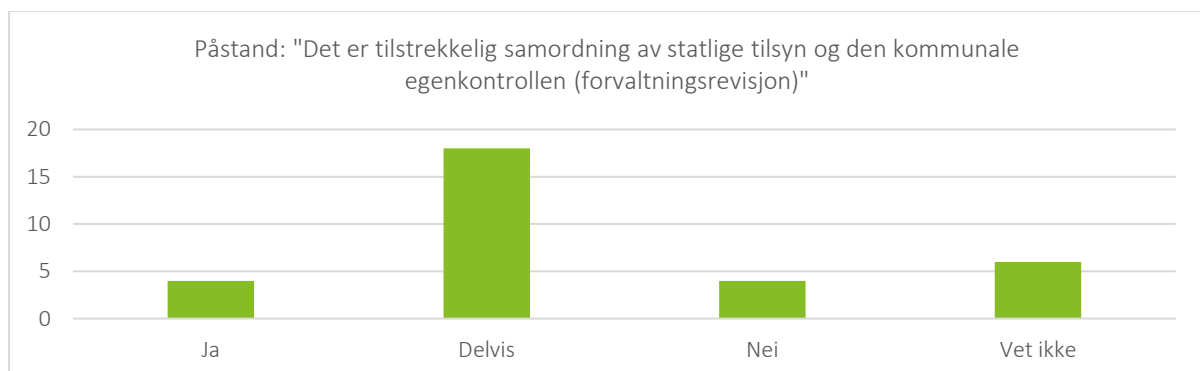
I DFØs rapport om statlige tilsyn med kommunene går det frem at manglende samordning mellom ulike statlige tilsynsmyndigheter ikke oppleves som noe stort problem. Samordningen med kommunenes egenkontroll derimot, og spesielt forvaltningsrevisjonene, oppleves ikke som god nok. Det blir i rapporten også pekt på at arbeidet med innhenting av informasjon om relevante forvaltningsrevisjonsrapporter bør systematiseres bedre.

I dette kapitlet presenterer vi funn fra FOU-prosjektet som omhandler statsforvalterens samordning av statlig tilsynsvirksomhet med den kommunale egenkontrollen (forvaltningsrevisjon).

### 6.2 Status for samordning

I de tre workshopene som ble gjennomført som del av FOU-prosjektet ble deltakerne bedt om å ta stilling til en påstand om at det er tilstrekkelig samordning av statlige tilsyn og den kommunale egenkontrollen (forvaltningsrevisjon). Figur 6 viser svarene til deltakerne på alle de tre workshopene samlet. Som det går frem av figuren, svarer et flertall av respondentene at det *delvis* er en tilstrekkelig samordning,

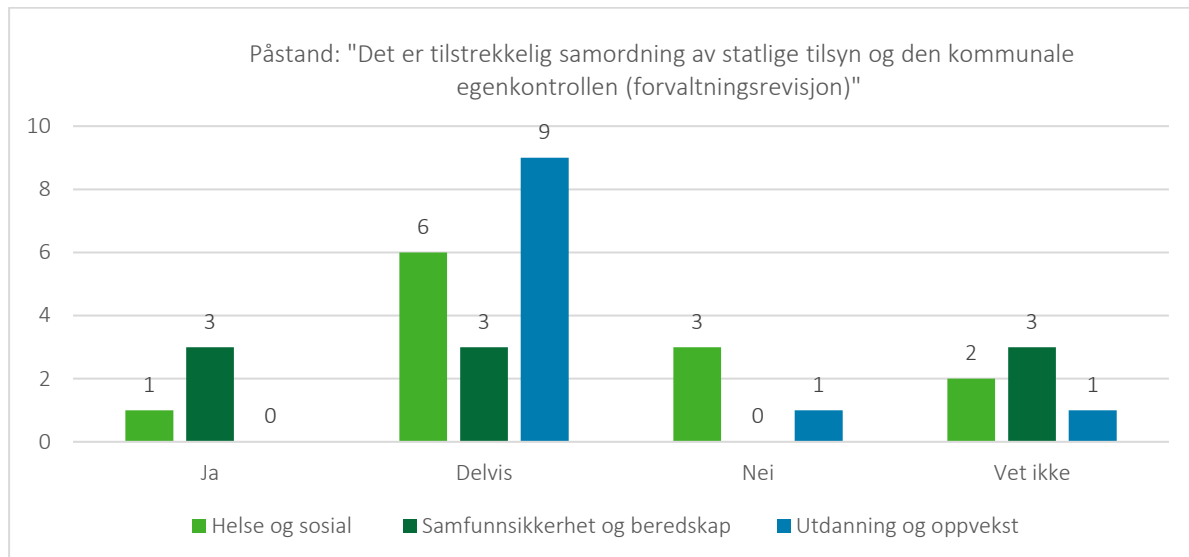
Figur 6 Tilstrekkelig samordning av statlige tilsyn og den kommunale egenkontrollen. Nominelle tall<sup>43</sup>



<sup>43</sup> n=32. En del deltakere kommenterte i workshopene at de ikke har innsikt i disse forholdene, da embetet har en egen samordningsfunksjon og ansatte med særskilt ansvar for å ivareta samordningen.

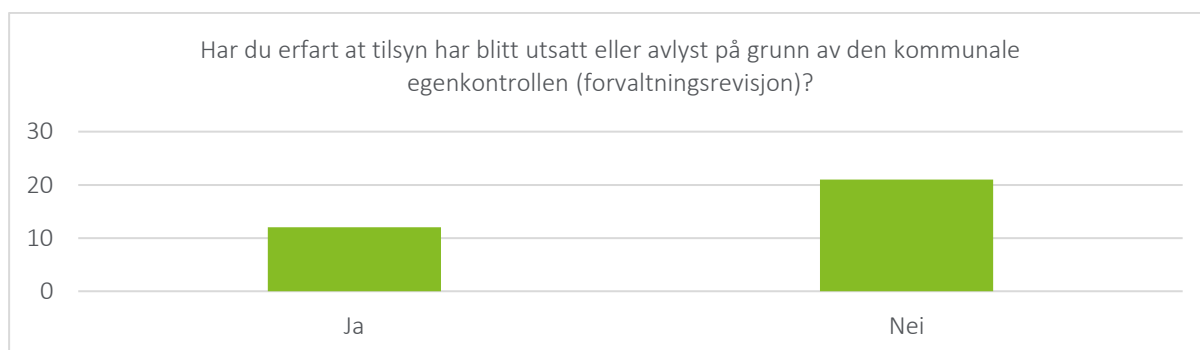
Det er enkelte ulikheter mellom hvordan deltakerne i de ulike workshopene har svart på spørsmålet. Figur 7 under viser svarfordelingen per workshop. En tydelig ulikhet er at ingen deltakere i workshopen som omhandlet oppvekst og utdanning har svart ja på spørsmålet, mens en tredjedel av respondentene som deltok i workshopen om samfunnssikkerhet og beredskap har svart *ja*. Ingen av deltakerne i sistnevnte workshop svarer *nei* på dette spørsmålet. Et klart flertall av deltakerne i workshopen om oppvekst og utdanning (ni av elleve respondenter) svarer at det *delvis* er tilstrekkelig samordning av statlige tilsyn og den kommunale egenkontrollen.

Figur 7 Tilstrekkelig samordning - sektorvis. Nominelle tall.<sup>44</sup>



Videre fikk alle deltagerne i workshopene spørsmål om de har erfart at tilsyn har blitt utsatt eller avlyst på grunn av den kommunale egenkontrollen. Figur 8 viser svarfordelingen på dette spørsmålet. Et klart flertall (21 respondenter) har ikke erfart dette, mens et mindretall på tolv respondenter opplyser at de har erfart at tilsyn har blitt utsatt eller avlyst grunnet den kommunale egenkontrollen.

Figur 8 Endring av tilsynsplan på grunn av kommunale egenkontroll. Nominelle tall.<sup>45</sup>



Også her er det en del sektorvise forskjeller i svarfordelingen. Blant deltakerne i workshopen om oppvekst og utdanning svarer et klart flertall (åtte av tolv respondenter) *ja* på spørsmålet, mens et klart mindretall av deltakerne i de andre workshopene svarer *ja* (to av tolv deltakere fra workshopen om helse og sosial og to av ni deltakere fra workshopen om samfunnssikkerhet og beredskap).

Dataene fra denne kartleggingen gir ikke grunnlag for å si noe sikkert om hva forskjellene mellom sektorene skyldes. Det kan imidlertid tenkes at forskjellene for eksempel har sammenheng med omfanget av forvaltningsrevisjoner innenfor ulike sektorer, og/eller med innretningen på forvaltningsrevisjonene med tanke på hvorvidt de omhandler regeletterlevelse og dermed kan anses å overlape med planlagte tilsyn. Det er mulig at det gjennomføres flere forvaltningsrevisjoner rettet mot opplæring og barnevern enn rettet

<sup>44</sup> n= 12 (helse og sosial), 9 (samfunnssikkerhet og beredskap), 11 (oppvekst og utdanning).

<sup>45</sup> n=33

mot sektorene som inngikk i de andre workshopene, eller forvaltningsrevisjonene innenfor opplæring og barnevern i større grad enn øvrige forvaltningsrevisjoner undersøker regeletterlevelse (i motsetning til for eksempel måloppnåelse eller effektivitet).

Deloitte sin egen erfaring fra gjennomførte forvaltningsrevisjoner er at forvaltningsrevisjoner innenfor skolesektoren i stor grad er knyttet til etterlevelse av konkrete krav i opplæringsloven med forskrifter, for eksempel krav om spesialundervisning eller trygt og godt skolemiljø. Dette er tema statsforvalter også fører tilsyn med som del av nasjonale tilsyn som har pågått de siste årene. Videre er forvaltningsrevisjoner innenfor barnevernet ofte rettet mot å undersøke regeletterlevelse for eksempel knyttet til behandling av meldinger og undersøkelser, oppfølgingsbesøk mv., som også er aktuelle tilsynstema. Forvaltningsrevisjoner innenfor f.eks. helse og omsorg kan etter vår erfaring i større grad omhandle tema som organisering, økonomistyring, sykefravær og personaloppfølging, og er dermed ikke tema som statsforvalterne fører tilsyn med. Dette kan være en mulig forklaring på hvorfor tilsyn fra statsforvalterembetene og forvaltningsrevisjoner sjeldnere er for samme tema innenfor denne sektoren.

Hvorvidt det er overlapp mellom risikoområder som er gjenstand for forvaltningsrevisjon og områder som er gjenstand for statlige tilsyn er tema også i en undersøkelse av det kommunale og fylkeskommunale risikobildet, som Deloitte har gjennomført på oppdrag for KS.<sup>46</sup> Undersøkelsen viste at vel 40 prosent av planlagte forvaltningsrevisjonsprosjekter omfattet risikoområder som også kunne være gjenstand for statlig tilsyn. Innenfor enkelte tjenesteområder var likevel prosentandelen betydelig høyere, og både innenfor helse og omsorg, grunnskoleopplæring, sosiale tjenester og barnevernstjenester er det en svært høy andel tema (mellom 86 og 92 prosent) som også kan være gjenstand for tilsyn. Samtidig presiseres det i rapporten at hovedfokus i forvaltningsrevisjonen ikke nødvendigvis er regeletterlevelse, og dermed vil en forvaltningsrevisjon og et statlig tilsyn som retter oppmerksomhet mot samme tema likevel kunne ha ulikt fokus.

En annen mulig forklaring på variasjonene i svarene som gis, kan være at det innenfor ulike sektorer og fagområder i ulik grad er rettet oppmerksomhet mot viktigheten av samordning av statlig tilsyn med forvaltningsrevisjoner. Vi merker oss at Utdanningsdirektoratet i sin metodehåndbok for tilsyn omtaler temaet, og viser til at tilsynsmyndighetene har plikt til å gjøre seg kjent med og ta hensyn til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter. Blant annet står følgende:

Dersom kommunen planlegger eller har gjennomført forvaltningsrevisjoner innenfor samme tema som tilsynsmyndigheten vurderer å gjennomføre tilsyn med, skal tilsynsmyndighetene vurdere å utsette eller ikke å gjennomføre tilsynet, med mindre det foreligger særlige grunner.<sup>47</sup>

Det at overordnet tilsynsmyndighet har gitt tydelige føringer, kan være en forklaring på at det synes å være mer erfaring med samordning med forvaltningsrevisjoner innenfor oppvekst og utdanning enn innenfor andre fagområder som er omfattet av datainnsamlingen. Vi har ikke funnet tilsvarende føringer fra andre sentrale tilsynsmyndigheter enn Utdanningsdirektoratet.

Enkelte av deltakerne i workshopene peker på at de har erfart at forvaltningsrevisjoner benyttes til å følge opp kommunens arbeid på et område i etterkant av tilsyn. Dette blir sett på som svært nyttig og hensiktsmessig, og det blir kommentert av flere at forankringen av undersøkelsen og eventuelt påfølgende endringsarbeid gjerne er bedre når en undersøkelse gjennomføres som forvaltningsrevisjon enn når det gjennomføres tilsyn. Dette fordi det er kommunen selv som iverksetter forvaltningsrevisjonene, og fordi disse vanligvis behandles av kommunestyret.

Både i de innledende intervjuene og i workshopene blir det vist til at manglende samordning mellom statlige tilsyn og forvaltningsrevisjoner ikke ses på som en stor utfordring. Det kommenteres også at kommunene pleier å gi tilbakemelding dersom det for eksempel skulle forekomme at både tilsyn og forvaltningsrevisjon planlegges iverksatt innenfor samme tema eller på samme tid, eller tilsynsbelastningen oppleves som for stor. Statsforvalteren i Viken viser også til at det i brevene som sendes til kommunene i forbindelse med åpning av tilsyn, er en egen setning som oppfordrer kommunen til å ta kontakt dersom det på samme tid også er igangsatt andre kontroller. Det blir vist til at en del sammenfallende kontroller og undersøkelser

<sup>46</sup> Deloitte, 2017: *Det kommunale og fylkeskommunale risikobildet for perioden 2016-2020*. Undersøkelse gjennomført på oppdrag for KS, mars 2017.

<sup>47</sup> Utdanningsdirektoratet: *Metodehåndbok for tilsyn*. Sist endret 13.01.2021

fanges opp på denne måten. Andre embeter har ikke samme praksis med å oppfordre eksplisitt til å ta kontakt dersom det gjennomføres andre kontroller, og det blir vist til at dette sannsynligvis har med størrelsen på embetene å gjøre, og antall kommuner innenfor embetet. I Viken er det svært mange kommuner, noe som antas å være årsak til at Statsforvalteren i Viken har innført en praksis med eksplisitt å oppfordre kommunene til å ta kontakt. Representanter for andre embeter gir uttrykk for at de opplever å ha god oversikt over planlagte og iverksatte forvaltningsrevisjoner i kommunene innenfor sitt embete, og at de ikke ser behov for samme type «kontrollmekanisme» som Viken har tatt i bruk.

En representant fra et embete med få og store revisjonsaktører viser til at det er uproblematisk å holde oversikt over planlagte forvaltningsrevisjoner, og at det forekommer nesten årlig at tilsyn blir utsatt fordi de viser seg å sammenfalle med kommunens egenkontroll. Det blir også opplyst om at det i enkelte embeter er opprettet samarbeid med de store forvaltningsrevisjonsaktørene, som dekker samtlige kommuner innenfor embetet, der man diskuterer faglige problemstillinger, risikoer og relevante tema. Dette blir opplevd som positivt og nyttig. I noen embeter er det opprettet faste samordningsmøter med forvaltningsrevisorer og/eller kontrollutvalgssekretariat. Flere deltakere i workshopene forteller også at de før de igangsetter et tilsyn gjennomfører søk for å undersøke om det nylig har blitt gjennomført forvaltningsrevisjon på aktuelt tema i kommunen. Noen deltagere viser til at de også deltar på møter i tilsynsforum med kontrollutvalgssekretariatene. Noen har årlige møter, andre har denne type møter omtrent 3-4 ganger i året. En representant for et statsforvalterembete forteller at de i embetet har utarbeidet en liste med «reservekommuner» i tilfeller der planlagte tilsyn blir planlagt innenfor samme tidsrom som forvaltningsrevisjoner og må utsettes eller avlyses.

Andre deltagere i workshopene forteller at de ser potensiale for en bedre samordning da de har lite kjennskap til forvaltningsrevisjonene eller de skulle ønske det var en lettere måte å få oversikt over hvilke forvaltningsrevisjoner som *har* blitt gjennomført og ikke bare hva som skal gjennomføres i tiden fremover.

Flere representanter for statsforvalterne kommenterer også at det ikke er slik at et tilsyn automatisk blir avlyst dersom det er planlagt eller satt i gang en forvaltningsrevisjon. Tilsynet blir gjerne utsatt for å redusere belastningen på kommunen, men hvorvidt det fremdeles er relevant å gjennomføre tilsynet på et noe senere tidspunkt må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. For det første krever dette at det er tematisk overlapp i forvaltningsrevisjonen og det planlagte tilsynet. For det andre krever det at forvaltningsrevisjonen har tilstrekkelig høy kvalitet og er egnet til å dekke de samme behovene som et tilsyn ville dekket. Ofte vil statsforvalteren avvente, og gjennomgå forvaltningsrevisjonsrapporten før det tas stilling til om tilsynet kan avlyses eller ikke, slik at det gjøres en konkret vurdering. Enkelte peker på at det er stor variasjon i kvaliteten på forvaltningsrevisjoner, mens andre kommenterer at det tidligere var stor kvalitetsforskjell, men at det de senere årene oppleves å ha vært en svært positiv utvikling når det gjelder kvaliteten på forvaltningsrevisjonsrapportene.

Selv om det blir vist til at enkelte embeter vurderer konkret om det er grunnlag for å avlyse et tilsyn, viser representanter for andre embeter til at tilsyn konsekvent blir avlyst dersom det avdekkes at det nylig har blitt gjennomført forvaltningsrevisjon innenfor samme tema. Det blir pekt på at det er et sunnhetsstegn at kommunen gjennomfører egenkontroll av egne tjenester.

### 6.3 Verktøy for å ivareta samordningen

For å møte kravene i den nye kommuneloven utviklet Statsforvalteren i Møre og Romsdal og Fylkesmennenes fellesadministrasjon på oppdrag fra KMD en tilsynskalender.<sup>48</sup> Formålet med tilsynskalenderen var å legge til rette for samordning av statlige tilsyn med kommuner (og fylkeskommuner). Ifølge nettsidene til regjeringen ble tilsynskalenderen fylt med innhold i løpet av 2020 og fra 2021 skal kalenderen gi oversikt over alle planlagte tilsynsaktiviteter.

I KMDs tildelingsbrev til (daværende) fylkesmenn for 2019<sup>49</sup> blir embetene opplyst om at Fylkesmannen i Møre og Romsdal skal utvikle en tilsynskalender som skal brukes av alle embeter og andre statlige tilsynsmyndigheter. Det blir beskrevet at målet er at tilsynskalenderen skal gi både kommunene og statlige

<sup>48</sup> Mer informasjon tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b1045ca5edd2427981788f6c6f6cc41a/tilsynskalender.pdf>

<sup>49</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Tildelingsbrev 2019. Tilgjengelig fra: <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2019/styringsdokumenter/#18602>



tilsynsmyndigheter oversikt over planlagte og gjennomførte tilsyn. Utviklingsarbeidet bør også legge til rette for at tilsynskalenderen kan gi oversikt over forvaltningsrevisjoner i kommunene.

I KMDs tildelingsbrev til statsforvalterne i 2020<sup>50</sup> går det fram at statsforvalterembetene fra 1.1.2020 skulle benytte den nasjonale tilsynskalenderen som driftes av Fylkesmennenes fellesadministrasjon (FMFA) som et verktøy i arbeidet med å samordne det statlige tilsynet med kommunesektoren etter kommuneloven §§ 30-6 og 30-7. Statsforvalteren i Møre og Romsdal skulle i 2020 gi faglig og juridisk brukerstøtte til brukere av kalenderen som en oppfølging av fase 1 av prosjektet, mens FMFA i 2020 skulle drifte den nasjonale tilsynskalenderen og gi teknisk brukerstøtte. Kalenderen skal brukes som et verktøy i arbeidet med å samordne det statlige tilsynet med kommunesektoren etter kommuneloven §§ 30-6 og 30-7.

Representanter for statsforvalterne viser i workshopene til at en del embeter har egne samordningsgrupper som skal ivareta samordningsansvaret og sørge for at det ikke blir for stor belastning på hver kommune, samt at embetet har en koordinator med hovedansvar for oppgaver relatert til samordning. Dette medfører at en del av deltakerne i de innledende intervjuene og workshopene i liten grad er involvert i samordningsarbeidet, og dermed heller ikke har oversikt over hvordan det arbeides konkret med å sikre en tilfredsstillende samordning, og om det eventuelt er særskilte utfordringer i denne sammenheng.

Representanter for statsforvalterne bekrefter at bruken av felles tilsynskalender er relativt ny, og 2021 var for flere embeter det første året der en felles tilsynskalender har vært i bruk. De blir derfor pekt på at det er litt for tidlig å slå fast om tilsynskalenderen fungerte som intendert. Det blir samtidig kommentert fra en avdelingsdirektør i et statsforvalterembete at det er noe uklart hvilket problem tilsynskalenderen er ment å løse, da samordningen av statlige tilsyn og kommunal egenkontroll ikke oppleves som utfordrende.

I workshopene går det frem at den felles tilsynskalenderen er det sentrale samordningsverktøyet, men at bruken og erfaringene varierer. Noen opplever at tilsynskalenderen fungerer godt, og viser til at den også inkluderer forvaltningsrevisjoner da kontrollutvalgsekretærene bruker kalenderen aktivt og legger inn informasjon om planlagte forvaltningsrevisjoner. Samtidig uttrykker flere av deltakerne i workshopene at de ikke bruker kalenderen i særlig grad. Det blir blant annet oppgitt at kalenderen er noe tungvint å bruke og at det er dobbelt opp med systemer og oversikter. Videre forteller flere at det er såpass ulik praksis og bruk av kalenderen at man ikke kan stole helt på informasjonen som blir lagt ut.

Et stort flertall av deltakerne på workshopene gir likevel uttrykk for at de tror at det er behov for en felles portal som tilsynskalenderen og de uttrykker at de er positive til å standardisere rutiner og praksis for hvordan den skal brukes på tvers av aktører, både internt i det enkelte embete og for eksterne aktører som kontrollutvalgsekretærer. Imidlertid kommenterer flere at tilsynskalenderen fremdeles er relativt ny, og at dette i høyeste grad er en pågående prosess.

#### 6.4 Forvaltningsrevisjonsregisteret

Kommunesektorens organisasjon (KS) og Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) søkte 18. desember 2020 om prosjektskjønnsmidler for å oppdatere og videreutvikle forvaltningsrevisjonsregisteret.<sup>51</sup> Prosjektet har som mål å legge til rette for at nasjonal tilsynskalender kan hente ut informasjon fra registeret, samt styrke registeret som et verktøy for den kommunale egenkontrollen. Utviklingen av forvaltningsrevisjonsregisteret innebærer blant annet at det skal legges til rette for at nasjonal tilsynskalender kan hente ut relevant informasjon fra forvaltningsrevisjonsregisteret. Prosjektet skal utvikle et grensesnitt som kan brukes til utveksling av data mellom tilsynskalenderen og forvaltningsrevisjonsregisteret. Prosjektet skal derfor på egnet måte samarbeide med prosjektet om nasjonal tilsynskalender, og må ha dialog med å innhente råd fra Statsforvalterens fellestjenester om hvordan et slikt grensesnitt kan utvikles. Prosjektet skal slutføres innen 15. november 2021.

I workshopene ble det stilt spørsmål om hvorvidt deltakeren så behov for denne typen verktøy. Det var ikke alle som hadde grunnlag for å utale seg om hvorvidt det foreligger et slikt behov, men mange av deltakerne i workshopene ga samtidig uttrykk for å være positive til en revitalisering og oppdatering av forvaltningsrevisjonsregisteret. Enkelte presiserte samtidig at det er svært viktig at et slikt system er

<sup>50</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Tildelingsbrev 2020. Tilgjengelig fra:

<https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2020/styringsdokumenter/#28332>

<sup>51</sup> Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Tilsagn om prosjektskjønnsmidler til prosjekt om oppdatering og videreutvikling av forvaltningsrevisjonsregisteret*. Datert 27. januar 2021.

kompatibelt med felles tilsynskalender, og at det legges til rette for automatisk overføring av informasjon. Gitt at slike funksjonaliteter blir ivarettatt, var deltakerne i workshopene positive til at det arbeides med å sikre bedre oversikt over gjennomførte forvaltningsrevisjoner, og mente dette kunne være svært nyttig for samordningen.

## 6.5 Oppsummering og vurdering

*Undersøkelsen viser at statsforvalterne ikke opplever at det er vesentlige utfordringer knyttet til samordning mellom statlig tilsynsvirksomhet og kommunal egenkontroll (forvaltningsrevisjon), og det vises til at det kan være positive synergier av å se tilsyn og forvaltningsrevisjoner i sammenheng. Samtidig er det ulikt mellom embetene hvor lang en har kommet i dette arbeidet og i hvilken grad de har god innsikt i hva forvaltningsrevisjon er, og hvorvidt en forvaltningsrevisjon fullt ut vil kunne erstatte et tilsyn. Det er derfor behov for erfaringsdeling og økt kunnskap om hvordan dette skal sikres i praksis.*

Representanter for statsforvalterne gir i hovedsak uttrykk for at det ikke er store utfordringer knyttet til samordningen av statlig tilsynsvirksomhet og kommunal egenkontroll (forvaltningsrevisjon). men mange viser likevel til en viss usikkerhet og/eller at det er enkelte forbedringspotensialer.

Samtidig kommer det frem at det er relativt store ulikheter mellom embetene når det gjelder hvilken dialog man har med for eksempel kommunerevisorene og kontrollutvalgssekretariatene, og i hvilken grad det i praksis er vanlig å gjøre endringer i planlagte tilsyn på grunn av at det er gjennomført eller planlagt en forvaltningsrevisjon. Når det gjelder sistnevnte er det også betydelige ulikheter mellom sektorene. Vi er ikke kjent med årsakene til dette, men vil anta at det kan ha sammenheng både med omfanget av forvaltningsrevisjoner innenfor ulike tema, og innretningen på forvaltningsrevisjoner innenfor ulike tema. Dersom disse antakelsene stemmer, er det ikke unaturlig at man innenfor ulike sektorer og avdelinger hos statsforvalteren i ulik grad har erfaringer med å utsette eller avlyse tilsyn grunnet gjennomføring av forvaltningsrevisjoner.

Nasjonale tilsynskalender benyttes i alle embeter, men i noe ulik grad. Samtidig blir det av flere presisert at dette er et arbeid i prosess, og basert på erfaringene i flere embeter synes tilsynskalenderen å ha potensiale for å være et hensiktsmessig samordningsverktøy. Flere peker blant annet på viktigheten av at kontrollutvalgssekretariat har tilgang til å legge inn informasjon direkte i kalenderen, og at dette er nyttig for å få god oversikt over planlagte forvaltningsrevisjoner. Samtidig er det enkelte som peker på at det er behov for enda bedre informasjon særlig om gjennomførte forvaltningsrevisjoner. Det at KS og NKRF arbeider med å oppdatere og revitalisere forvaltningsrevisjonsregisteret, synes i så måte å være noe som kan bidra positivt inn i prosessene med å sikre god samordning av statlig tilsyn og kommunal egenkontroll.

Flere representanter for statsforvalterne vektlegger det at man kan få positive synergier av å se tilsyn og forvaltningsrevisjoner i sammenheng. For eksempel ved at forvaltningsrevisjon benyttes for oppfølging av endringsarbeid og status på et område der det tidligere har vært gjennomført tilsyn. Dette er positivt med tanke på statsforvalterens begrensede kapasitet til å følge opp, men også fordi funn og anbefalinger som fremkommer gjennom en forvaltningsrevisjon oppleves å ha en tydeligere og sterkere forankring i kommunen sammenlignet med et tilsyn. Flere viser til en grunnleggende oppfatning om at det er positivt at kommunene iverksetter egne kontroller. Samtidig er det andre som utviser en viss skepsis når det gjelder kvaliteten på forvaltningsrevisjoner, og gir uttrykk for usikkerhet om hvorvidt en forvaltningsrevisjon fullt ut vil kunne erstatte et tilsyn. De ulike oppfatningene synes i hovedsak å bygge på ulike erfaringer i ulike statsforvalterembeter, og Deloitte vil bemerke viktigheten av at det fremover arbeides med erfaringsdeling både med hensyn til bruk av tilsynskalenderen og med hensyn til hvordan tilsyn og forvaltningsrevisjoner på en god måte kan ses i sammenheng. Målet om at omfanget av statlig tilsyn med kommunene totalt sett ikke skal øke, og at staten ikke skal kontrollere kommunene i større grad enn nødvendig, er nært relatert til at en får til en god koordinering, og at statlige tilsynsmyndigheter hensyntar den kommunale egenkontrollen i sitt arbeid. Gitt at erfaringen synes å være ulik mellom embetene på dette området, kan det være hensiktsmessig å arbeide ytterligere for å synliggjøre gode eksempler på tilfeller der samhandlingen har fungert godt, og hvor statlige tilsynsmyndigheter har endret sine planlagte tilsynsaktiviteter for å koordinere seg med den kommunale egenkontrollen. Denne undersøkelsen viser at disse eksemplene finnes, men de bør gjøre enda bedre kjent innen alle sektorene og alle embetene. Deloitte vil her særlig vise til metodehåndboken til Udir hvor det tydelig fremgår at tilsynsmyndighetene skal vurdere å ikke gjennomføre tilsyn dersom det er gjennomført forvaltningsrevisjon, med mindre det foreligger særlige grunner.

## 7 Avsluttende betraktninger

Dette FOU-prosjektet bekrefter på flere områder utviklingstrekk og tendenser som fremgår av DFØ-rapporten fra 2020 som utgjør bakgrunnen for oppdraget. Spesielt er det betydelig sammenfall både når det gjelder vurderinger av hvilke tilsyn som er mest nyttige, viktigheten av dialog og læringsaktiviteter i forbindelse med tilsyn, samt det at utviklingen går i retning av at statsforvalterne får økt handlingsrom til å vurdere virkemiddelbruk basert på risikovurderinger. I tillegg er det betydelig grad av sammenfall i funnene som omhandler samordning av statlige tilsyn og kommunal egenkontroll (forvaltningsrevisjon). Samtidig viser dette FOU-prosjektet at det på flere områder er ulikheter i svar mellom representanter fra ulike sektorer og avdelinger hos statsforvalteren, og at respondentsammensetningen dermed kan ha betydning for svarfordelingen på enkelte av spørsmålene som DFØ benyttet i sin statsforvalterundersøkelse i 2020. Dette gjelder for eksempel både hvilke tilsyn som oppfattes som mest nyttige, og i hvilken grad samordningen med den kommunale egenkontrollen anses å være tilstrekkelig god.

Denne undersøkelsen viser at nyttige tilsyn kjennetegnes ved at valg av tilsynsystema er i samsvar med statsforvalterens egne risikovurderinger og at valg av virkemidler og metode er basert på vurderinger av hva som gir mest læringsverdi for den enkelte kommune. Skillet mellom ulike tilsynstyper er ikke avgjørende, selv om hendelsesbaserte tilsyn i mindre grad enn andre oppleves som nyttige. Når det gjelder nasjonale/landsdekkende tilsyn og egeninitierte tilsyn er skillet mindre klart. Dette kan skyldes at nasjonale tilsyn i ulik grad gir rom for lokale tilpasninger både knyttet til tema, virkemiddel og metode. Dette handlingsrommet synes å være viktig for at nasjonale tilsyn skal være mest mulig risikobaserte, samt effektive og målrettet med hensyn til formålet. Uavhengig av type tilsyn blir viktigheten av forankring, dialog og veiledning fremhevet som sentralt for å sikre god læringseffekt av tilsynet.

Undersøkelsen viser videre at statsforvalterne ikke opplever at det er vesentlige hindringer i oppdraget eller regelverket med hensyn til å gjennomføre de tilsyn som de selv anser som mest formålstjenlige, og svarene skiller seg derfor på dette området fra de som kom frem i DFØs undersøkelse. Årsakene til forskjellene i svarene er noe usikre, både respondentsammensetning og tilfeldige variasjoner kan spille en viss rolle. Deloitte finner derfor grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt man får reliable data ved bruk av de to aktuelle spørsmålene i DFØs statsforvalterundersøkelse, uten at disse spesifiseres med hensyn til tilsynsområde eventuelt suppleres med kvalitative data som utdyper eventuelle hindringer. De store variasjonene i svarfordeling indikerer ulik forståelse av spørsmålene, og gjør tolkningen av svarene krevende.

Samtidig som det i denne undersøkelsen i liten grad oppleves å foreligge vesentlige hindringer, går det frem at volumkrav i oppdragsbrev, nasjonale krav til tema og metode, samt krav til å følge opp alle hendelser og henvendelser, kan begrense muligheten til å gjennomføre egeninitierte tilsyn og andre aktiviteter basert på lokale risikovurderinger, ettersom det er begrenset med ressurser i embetene. Det er derfor viktig at oppdragene hensyntar behovet statsforvalterne har for å tilpasse sine aktiviteter til lokalt risikobilde og behov, og at ikke andre aktiviteter fortrenger muligheten til å prioritere de viktigste tilsynene/aktivitetene.

Selv om regelverket setter begrensninger for hva som kan være tema for et lovligstilsyn, oppleves dette ikke som en betydelig begrensning for å gjøre nyttige tilsyn. Tvert imot trekker flere frem at regelverket gir en hensiktsmessig avgrensning når det gjelder lovligstilsynet. Statsforvalteren har også andre virkemidler som trekkes frem som viktige for å bidra til læring og gode tjenester i kommunene. Særlig er det flere som peker på veiledning som et sentralt virkemiddel. Det er derfor viktig å se avgrensingen i regelverket i sammenheng med totaliteten av virkemidler statsforvalteren kan benytte overfor kommunene, og det økende handlingsrommet til å velge det best tilpassede virkemiddelet. Lovligstilsynets begrensninger er dermed heller en viktig forutsetning som må legges til grunn for å bestemme *når* lovligstilsyn er det mest hensiktsmessige tiltaket, og *når* eventuelt andre virkemidler skal benyttes.

Som flere av representantene for statsforvalterne peker på, er ikke tilsyn alltid det beste virkemiddelet dersom kommunen ikke er i stand til å følge opp og rette de avvikene som identifiseres. Mens lovligstilsynet kan avdekke avvik knyttet til lovkrav og stille krav til retting, vil informasjon, veiledning og dialog i større grad bidra til økt kunnskap omkring beste praksis, behov for kompetanseutvikling, god ledelse,

samhandling, sikring av kvalitet i tjenestene m.m. Mens lovlighetstilsynet per definisjon har en iboende regelorientering, vil de andre virkemidlene i større grad kunne omhandle forutsetningene for å gi gode tjenester i de enkelte kommunene. Informasjon, veiledning og dialog rundt hvordan en kan jobbe best mulig for å unngå lovbrudd, og for å sikre best mulig kvalitet i tjenestene, blir gjennomgående trukket frem som viktige aktiviteter, enten sammen med tilsyn for å øke læringseffekten eller som egne isolerte virkemidler. Samtidig kommer det frem at dette er ressurskrevende aktiviteter, og muligheten til å gjennomføre slike aktiviteter *kan* begrenses av oppdragets krav til volum og krav til gjennomføring av nasjonalt definerte tilsyn, slik som omtalt over.

For å sikre mest mulig nyttige tilsyn, er det derfor mye som tyder på at tilsynsaktiviteten må suppleres med andre aktiviteter enten i kombinasjon, og noen ganger som erstatning for tilsyn. En risikobasert vurdering med hensyn til hvordan en best mulig legger til rette for regeletterlevelse og gode kommunale tjenester må alltid være førende for valg av tiltak, om en skal sikre målet om effektive og målrettede tilsyn. Deloitte mener at økt handlingsrom for statsforvalter og dreining mot en bredere virkemiddelbruk er viktig for å legge til rette for mer læringsfremmede aktiviteter, og for å gjøre konkrete vurderinger av hva som er de beste tiltakene.

Selv om flere av representantene for statsforvalterne peker på et økende handlingsrom, viser denne undersøkelsen at handlingsrommet kan være ulikt mellom ulike tilsynsområder. Det er også indikasjoner på at det er ulikt i hvilken grad handlingsrommet er tilstrekkelig og i hvilken grad det utnyttes, blant annet avhengig av ressursituasjonen. Dette har ikke denne undersøkelsen grunnlag for å konkludere endelig på. Vi mener derfor at det kan være nyttig å undersøke videre hvordan handlingsrommet skiller seg mellom ulike tilsynsområder, og hvordan handlingsrommet utnyttes i ulike embeter til å prioritere ressursene mellom ulike virkemidler. I den forbindelse bør det undersøkes nærmere i hvilken grad oppdraget legger begrensinger på muligheten for å utnytte dette handlingsrommet, slik som denne undersøkelsen kan indikere. Det sentrale spørsmålet er slik vi ser det om ressursene i praksis innrettes mot de aktivitetene som gir best læringseffekt. En slik vurdering må ikke bare hensynta prioriteringer og ressursbruk hos statsforvalteren, men også hvordan valg av virkemiddel påvirker prioriteringer og ressursbruk i kommunene. En gjennomgang av eksempler på tilsyn og andre virkemidler som kommunene opplever har vært særlig læringsfremmende kan være en god tilnærming til å forstå mekanismene som er viktige å ivareta for å sikre mest mulig nyttige tilsyn og for å identifisere hvordan statsforvalterne i størst mulig grad kan bidra til læring og utvikling i kommunene.

Det er et mål at omfanget av statlig tilsyn med kommunene totalt sett ikke øker i årene fremover. Staten skal ikke kontrollere kommunene i større grad enn nødvendig. Et sentralt tiltak er krav om bedre samordning mellom statlig tilsynsvirksomhet og kommunal egenkontroll (forvaltningsrevisjon) i ny kommunelov. Undersøkelsen viser at statsforvalterne ikke opplever at det er vesentlige utfordringer knyttet til samordning mellom statlig tilsynsvirksomhet og kommunal egenkontroll (forvaltningsrevisjon), og det vises til at det kan være positive synergier av å se tilsyn og forvaltningsrevisjoner i sammenheng. Samtidig er det ulikt mellom embetene hvor lang en har kommet i dette arbeidet i hvilken grad en har god innsikt i hva forvaltningsrevisjon er, og hvorvidt statsforvalterne opplever at en forvaltningsrevisjon fullt ut vil kunne erstatte et tilsyn. Det er derfor behov for erfaringsdeling og økt kunnskap om hvordan dette skal sikres i praksis. Denne undersøkelsen viser at både styringssignaler og praksis er ulik mellom de ulike tilsynsområdene og de ulike embetene.

På neste side oppsummeres de viktigste læringspunktene fra dette FOU-prosjektet.



#### Handlingsrommet til statsforvalterne må være tilstrekkelig for å sikre risikobaserte, effektive og målrettede tilsyn

Handlingsrommet er i endring, men det er ulikt mellom tilsynsområder hvor stort handlingsrommet er. Det er også indikasjoner på at det er ulikt i hvilken grad handlingsrommet er tilstrekkelig og i hvilken grad det utnyttes. Det er derfor behov for økt kunnskap om hvordan handlingsrommet brukes.



#### Tilsyn er ikke alltid det beste virkemiddelet, og andre virkemidler kan supplere eller noen ganger erstatte tilsyn

Bruk av ulike typer virkemidler er fremhevet som viktig for å sikre god læring i kommunene. Virkemidlene må tilpasses formålet og lokal risikovurdering. Det er behov for økt kunnskap om effekten av de ulike virkemidlene, og når de ulike virkemidlene er best egnet.



#### Ressursene bør innrettes mot de aktivitetene som gir best læringseffekt

Det er ikke entydig om ressursene i praksis er innrettet mot de aktivitetene som gir best læringseffekt. For å vurdere samlet ressursbruk, må en slik vurdering ikke bare hensynta prioriteringer og ressursbruk hos statsforvalteren, men også hvordan valg av virkemiddel påvirker prioriteringer og ressursbruk i kommunene.



#### Det må sikres reell samhandling og koordinering mellom statlige tilsyn og kommunal egenkontroll

Det er ulikt mellom embetene hvor lang en har kommet arbeidet med samhandling og koordinering. Det er behov for erfaringsdeling og økt kunnskap om hvordan dette skal sikres i praksis for å nå målet om å ikke øke omfanget av statlige tilsyn.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no).

© 2021 Deloitte AS