

NOU

Norges offentlige utredninger **2004: 17**

Statlig tilsyn med kommunesektoren

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. juni 2003.
Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 27. september 2004.

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2004

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0791-6

Lobo Media AS

Til Kommunal- og regionaldepartementet

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 26. juni 2003 et utvalg for å gå gjennom statlig tilsyn med kommunesektoren i et helhetlig perspektiv.

Utvalget avgir med dette sin innstilling.

Oslo 27. september 2004

Tora Aasland

leder

Svein Berbu

Ole Hetland

Christine Hjortland

Guri Ingebrigtsen

Siv Hilde Lindstrøm

Thorvald Moe

Tove Eikrem Mork

Ørnulf Røhnebæk

Vidar Skaaland

Signy Irene Vabo

Søren Wiig

Petter Øgar

Cicel T. Aarrestad

Hans Georg Leopolder
sekretariatsleder

Helene M. Ohm

Utsyn

I Nedover-dalen
er det farleg glatte bakkar
med motsett forteikn
altfor lett å kome på gli
berre strake vegen, strykande
her er ingen motstand
berre fargelaus medvind
eit makeleg flog
i ingen himmelretning
og utan veger

På Oppover-fjellet
er det alltid ein ny avsats
å hake seg fast i
stå der i si fulle høgde
eit gjennomblåst sekund
før neste etappe
utsyn på utsyn opnar seg
alt er fridom og valg
alt er vilje og veg.

Åse-Marie Nesse
Frå "Vandrestjerner" 1992

Innhold

1	Bakgrunn og mandat	11	4.2.1	Generelt om kontroll og tilsyn overfor kommunene	31
1.1	Bakgrunn og oppnevning	11	4.2.2	Nærmere om det alminnelige kommunale tilsynet.....	31
1.2	Utvalgets sammensetning	11	4.2.3	Nærmere om særskilte klage- og tilsynsmyndigheter	33
1.3	Utvalgets mandat.....	11			
1.4	Utvalgets tolkning av mandatet	13			
1.5	Utvalgets arbeid.....	15			
2	Sammendrag av utredningen og utvalgets tilrådinger	16	5	Tilsyn med kommunesektoren	35
2.1	Oppsummering av utvalgets viktigste vurderinger og tilrådinger ..	16	5.1	Tilsyn som del av den statlige styringen av kommunene.....	35
2.2	Bakgrunn og mandat	17	5.1.1	Relasjonen stat-kommune	35
2.3	Utviklingen av kontroll og tilsyn med kommunesektoren.....	17	5.1.2	Statlig styring av kommunesektoren	36
2.4	Tilsyn med kommunesektoren i Sverige og Danmark	17	5.2	En drøfting av tilsynsbegrepet.....	36
2.5	Tilsyn med kommunesektoren	17	5.2.1	Kontroll	37
2.6	Rettsgrunnlag og praksis.....	18	5.2.2	Definisjoner av tilsyn	37
2.7	Andre kontroll- og påvirkningsmåter overfor kommunesektoren.....	18	5.2.3	Tilsyn som kontroll og veiledning	38
2.8	Overordnet vurdering av behovet for statlig tilsyn med kommunesektoren.....	18	5.2.4	Forholdet mellom tilsyn og veiledning	40
2.9	Framtidig lovgrunnlag	19	5.2.5	Forholdet mellom tilsyn og dialog	40
2.10	Lovlighetstilsyn	19	5.3	Utvalgets vurderinger og tilrådinger	41
2.11	Organisering av tilsynet.....	20	6	Rettsgrunnlag og praksis	44
2.12	Tilsynsmetode	20	6.1	Oversikt over statlig tilsyn med kommunesektoren.....	44
2.13	Tilsynets reaksjoner	20	6.1.1	Definisjon og avgrensning	44
2.14	Samordning av tilsynet	20	6.1.2	Oversikt over lovene	45
2.15	Økonomiske og administrative konsekvenser	21	6.1.3	Nærmere om enkelte sider ved tilsynslovene	47
2.16	Skisse til lovbestemmelser	21	6.2	Utøvelsen av tilsyn	52
3	Utviklingen av kontroll og tilsyn med kommunesektoren	22	6.2.1	Kriterier for tilsynet	52
3.1	Perioder i utviklingen	22	6.2.2	Tilsynsmetodikk.....	53
3.1.1	Perioden til og med 1920.....	22	6.2.3	Prosedyrer og framgangsmåte	55
3.1.2	Perioden 1920 til 1970.....	23	6.2.4	Pålegg og bøter	55
3.1.3	Perioden 1970 til i dag	24	6.2.5	Variasjon i utøvelsen av tilsyn.....	56
3.2	Tilsyn og særlovgivningen	26	6.2.6	Veiledning	56
3.2.1	Tilsyn og kontroll i skoleverket	27	6.2.7	Tilsynsregimer	57
4	Tilsyn med kommunesektoren i Sverige og Danmark	29	6.3	Tilsynets virkninger	57
4.1	Sverige.....	29	6.3.1	Tilsynets hensikter og virkninger	57
4.1.1	Innledning	29	6.3.2	Kostnader og nytteeffekter av tilsynet	58
4.1.2	Generelt om kontroll og tilsyn overfor kommunene.....	29	7	Andre kontroll- og påvirkningsmåter overfor kommunesektoren	66
4.1.3	Særlovgivning som regulerer statlig tilsyn med kommunene.....	30	7.1	Innledning.....	66
4.2	Danmark.....	31	7.2	Statlige kontroll- og påvirkningsmåter	66
			7.2.1	Innbyggernes klagemuligheter etter forvaltningsloven eller særlovgivningen	66
			7.2.2	Statens lovlighetskontroll (kommuneloven § 59).....	67
			7.2.3	Godkjenningsordninger	69
			7.2.4	Rapporteringsordninger	70

7.2.5	Innsigelsesinstituttet	71	9.3.2	Utvalgets vurderinger og tilrådinger	99
7.2.6	Statlige ombudsordninger	71	9.3.3	Hvilke sektorer/tilsynsområder bør omfattes av utvalgets forslag til lovbestemmelser om tilsyn i kommuneloven?	99
7.2.7	Andre virkemidler hos fylkesmannen	72	9.3.4	Utvalgets vurderinger og tilrådinger .	100
7.3	Kommunal egenkontroll	72	9.4	Særlig om statlig tilsyn med helsetjenesten i kommunene.....	100
7.4	Borgernes og brukernes kontroll og påvirkning.....	75	9.4.1	Utvalgets vurderinger og tilrådinger .	101
7.4.1	Generelt om den demokratiske styringskjeden lokalt	75	10	Lovlighetstilsyn.....	102
7.4.2	Informasjon og kommunikasjon mellom kommunene og innbyggerne	75	10.1	Skjønnsmessig formulering av kommunens plikter.....	102
7.4.3	Brukermedvirkning	78	10.2	Ulike former for kommunalt skjønn ..	103
7.4.4	Brukerundersøkelser	80	10.3	Utvalgets vurderinger og tilrådinger .	105
7.4.5	Serviceerklæringer, service- garantier og serviceavtaler.....	81	11	Organisering av tilsynet.....	108
7.4.6	Friere brukervalg	82	11.1	Organisering av tilsynet	108
7.4.7	Lokale folkeavstemninger	83	11.1.1	Uavhengighet.....	108
7.4.8	Innbyggerinitiativ	83	11.1.2	Sektortilsyn.....	108
7.4.9	Kommunale ombudsordninger	84	11.1.3	Utvalgets vurderinger og tilrådinger .	109
7.5	Domstolskontroll	84	11.2	Tilsynsorganiseringen på sentralt nivå	110
7.6	Medienes rolle.....	84	11.3	Klage over enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven.....	111
7.7	Utvalgets vurderinger og tilrådinger	85	12	Tilsynsmetode.....	113
8	Overordnet vurdering av behovet for statlig tilsyn med kommunesektoren.....	86	12.1	Ulike tilsynsmetoder	113
8.1	Hensynet til den enkeltes rettssikkerhet	86	12.1.1	Systemrevisjon	113
8.2	Hensynet til bærekraftig utvikling og samfunnssikkerhet	87	12.1.2	Inspeksjonstilsyn	115
8.3	Hensynet til det kommunale folkestyret	87	12.1.3	Områdeovervåking/ tilstandsvurdering.....	115
8.4	Hensynet til en formålseffektiv offentlig ressursbruk	88	12.2	Utvalgets vurderinger og tilrådinger .	116
8.5	Nødvendigheten og hensikts- messigheten av tilsyn	88	13	Tilsynets reaksjoner	118
8.6	Valg av tilsynsområder	89	13.1	Generelt om tilsynets reaksjoner	118
9	Framtidig lovgrunnlag	94	13.2	Reaksjonsformer	118
9.1	Hensyn som må ivaretas i utformingen av hjemlene for statlig tilsyn med kommunesektoren	94	13.3	Begrunnelser for bruk av sanksjoner	120
9.1.1	Et brukervennlig og oversiktlig regelverk	94	13.4	Motforestillinger knyttet til bruk av reaksjoner	120
9.1.2	Rettstekniske hensyn	94	13.5	Utvalgets vurderinger og tilrådinger .	121
9.1.3	Regelverk som sikrer samordning av tilsyn på ulike områder	95	14	Samordning av tilsynet.....	124
9.2	Framtidig plassering av reglene om statlig tilsyn med kommunesektoren.....	95	14.1	Samordning i fylkesmannsembetene	124
9.2.1	Alternativer for hjemmel for statlig tilsyn med kommunesektoren	95	14.1.1	Samordningsmetodikk	124
9.2.2	Utvalgets vurderinger og tilrådinger	95	14.1.2	Samordning av virkemiddelbruk.....	125
9.3	Virkeområdet for utvalgets forslag ...	97	14.1.3	Overordnet samordning i forhold til kommuneøkonomi	126
9.3.1	Begrepet kommunesektoren	97	14.2	Samordning i forhold til sektortilsyn .	127
			14.3	Utvalgets vurderinger og tilrådinger .	128
			15	Økonomiske og administrative konsekvenser	131
			15.1	Mulige direkte konsekvenser.....	131
			15.2	Mulige indirekte konsekvenser	131

16	Skisse til lovbestemmelser	133	16.4	Skisse til nytt kapittel 10A i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)	135
16.1	Innledning	133	16.5	Skisse til mønsterbestemmelse i særlovgivningen	135
16.2	Merknader til skisse til nytt kapittel 10A i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkes- kommuner (kommuneloven)	133	Litteraturliste		136
16.3	Merknader til skisse til mønster- bestemmelse i særlovgivningen	135			

Kapittel 1

Bakgrunn og mandat

1.1 Bakgrunn og oppnevning

Ved kongelig resolusjon av 25. juni 2003 ble det oppnevnt et offentlig utvalg for å gå gjennom statlig tilsyn med kommunesektoren, Tilsynsutvalget.

Tidlig i 1990-årene, i tilknytning til arbeidet med ny kommunelov, ble ved flere anledninger behovet for en gjennomgang av hjemler om statlig tilsyn med kommunesektoren understreket, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991-92) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* og Ot.prp. nr. 59 (1992-93) *Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov*. I St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn* ble ikke spørsmål knyttet til tilsyn med kommunesektoren tatt opp. Det ble i den sammenheng understreket at en viktig del av statens tilsynsvirksomhet gjelder nettopp kommunene:

Det er imidlertid så mange spesielle problemstillinger knyttet til denne delen av tilsynsarbeidet - blant annet fordi omfanget av tilsyn må veies opp mot det kommunale selvstyret og den demokratiske kontroll som utøves gjennom dette - at det ikke er naturlig å velge de samme løsninger på dette området som på andre områder der staten fører tilsyn. Regjeringen vil derfor senere komme tilbake til spørsmålet om tilsyn med kommunenes virksomhet som en egen sak i en dertil egnet form (St.meld. nr. 17 (2002-2003), s. 93).

På denne bakgrunn uttalte regjeringen i St.prp. nr. 66 (2002-2003) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen)* at den mente at tiden var moden for å gjennomgå statlig tilsyn med kommunesektoren, og at arbeidet burde skje i regi av et utredningsutvalg.

1.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Fylkesmann Tora Aasland, Fylkesmannen i Rogaland, utvalgsleder
- Seniorrådgiver Svein Berbu, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, oppnevnt etter forslag fra samme departement

- Rådmann Ole Hetland, Stavanger kommune, oppnevnt etter forslag fra Kommunenes Sentralforbund
- Avdelingsdirektør Christine Hjortland, Kommunal- og regionaldepartementet, oppnevnt etter forslag fra samme departement
- Ordfører Guri Ingebrigtsen, Vestvågøy kommune, oppnevnt etter forslag fra Kommunenes Sentralforbund
- Avdelingsdirektør Siv Hilde Lindstrøm, Utdannings- og forskningsdepartementet, oppnevnt etter forslag fra samme departement
- Ekspedisjonssjef Thorvald Moe, Finansdepartementet, oppnevnt etter forslag fra samme departement
- Prosjektleder Tove Eikrem Mork, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, oppnevnt etter forslag fra samme organisasjon
- Lovrådgiver Ørnulf Røhnebæk, Justisdepartementet, oppnevnt etter forslag fra samme departement
- Avdelingsdirektør Vidar Skaaland, Fylkesmannen i Vest-Agder, oppnevnt etter forslag fra Sosialdepartementet
- Førsteamanuensis Signy Irene Vabo, Høgskolen i Oslo
- Universitetslektor Søren Wiig, Universitetet i Bergen
- Fylkeslege Petter Øgar, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, oppnevnt etter forslag fra Statens helsetilsyn
- Revisjonsdirektør Cicel T. Aarrestad, Kommunerevisjonen i Midt-Rogaland, oppnevnt etter forslag fra Norges Kommunerevisorforbund

Utvalgets sekretariat har bestått av prosjektleder Hans Georg Leopolder (sekretariatsleder) og rådgiver Helene M. Ohm, Kommunal- og regionaldepartementet.

1.3 Utvalgets mandat

Utvalget ble oppnevnt og gitt mandat ved kongelig resolusjon av 25. juni 2003. I vedlegg til kgl.res. av 25. juni skisseres bakgrunnen for utvalgets

oppnevning, og de prinsipper og vurderinger som skal ligge til grunn for utvalgets arbeid.

Det understrekes her at statlig tilsyn med kommunesektoren har ulike formål, og at det er ulike forventninger til tilsynet fra ulike grupper: innbyggerne i kommunene, brukerne av kommunale tjenester, tilsynsobjektene (kommunene og fylkeskommunene), statlige organer (departementer/etater), internasjonale organer m.m. Forventningene til tilsynet kan være ulike og delvis motstridende: demokratisk styring av tilsynet, uavhengighet, samordnet tilsyn, rettssikkerhet, kvalitet, veiledning i forbindelse med tilsynet, fleksible pålegg, forventning om å sørge for etterlevelse, forståelse for pliktsubjektets samlede rammebetingelser, lite kostnadskrevende tilsyn m.m. Innenfor noen sektorområder brukes generell dialog og argumentasjon som tilsynsprofil, andre vektlegger i større grad konkret kontroll og pålegg som arbeidsform.

Det vises videre til at utformingen av hjemler om tilsyn overfor kommuner og fylkeskommuner ikke er ensartede og varierer mellom ulike sektorer. Dette er ikke nødvendigvis et resultat av en bevisst utforming av ulike tilsyn sett i sammenheng, men kan skyldes at tilsynsordningene er utviklet i forskjellige kulturer eller er utarbeidet på forskjellig tidspunkt.

I omtalen av prinsipper og vurderinger som skal ligge til grunn for utvalgets arbeid, sies det at utvalget skal komme fram til et statlig tilsynssystem som bidrar til å ivareta rettssikkerheten til den enkelte og til at tjenestene holder tilstrekkelig kvalitet, uten å komme i konflikt med det kommunale/fylkeskommunale selvstyret og de økonomiske rammebetingelsene som dette selvstyret utøves innenfor. Det er et mål å komme frem til et system der kommunene/fylkeskommunene i størst mulig grad er selvkontrollerende og har et helhetlig ansvar for sin virksomhet. Større lokal handlefrihet krever ikke nødvendigvis et styrket statlig tilsyn i form av sterkere eller flere sanksjonsmidler og mer detaljert tilsyn.

Videre sies det at det ved utformingen av statlig tilsyn må tas hensyn til at kommunene/fylkeskommunene er selvstendige rettssubjekter, med selvstendig myndighet og et selvstendig ansvar for sin virksomhet. Staten har ikke generell instruksjonsmyndighet over kommunene/fylkeskommunene som om de skulle ha vært en integrert del av staten, og de må derfor i utgangspunktet styres gjennom lovgivning, budsjettvedtak og forhandlinger. Dessuten bør staten sørge for veiledning m.v. for å støtte kommunesektoren i å videreutvikle tjenesteproduksjon og forvaltning.

Det vises til at det er kommunene/fylkeskommunene selv som har myndighet til å organisere sin virksomhet og er ansvarlig for at organiseringen fungerer slik at virksomhetens mål nås. Ut fra gjeldende lovgivning kan ikke statlige tilsynsorganer pålegge kommunene/fylkeskommunene å velge en spesiell form for organisering. Det understrekes at dette fortsatt skal ligge som en forutsetning.

Det understrekes at utvalget skal evaluere statlig tilsyn med kommunesektoren i et helhetlig perspektiv. Utvalget skal søke å komme fram til et tilsynssystem som utformes slik at tilsynet utføres til beste for kommunenes/fylkeskommunenes samlede oppgaver. Målet er å komme frem til organisering og tilsynsformer som sikrer at tilsynene har faglig legitimitet, samtidig som tilsynene ivaretar hensynet til helhet og samordning.

Utvalget er gitt følgende mandat:

1. Utvalget skal identifisere områder hvor det er behov for samordning, analysere ulike former for samordning og foreslå samordningsmodeller som kan være hensiktsmessig i tilsynssammenheng. Samordning innebærer her for det første å sikre at summen av pålegg ikke overstiger de økonomiske rammene som er til disposisjon og for det andre å sikre at ulike pålegg ikke motvirker hverandre.
2. Utvalget skal vurdere og foreslå ev. endringer i statlig tilsyn med kommunesektoren (kommunene/fylkeskommunene). Rommet for statlig tilsyn er her en viktig problemstilling. Dette betyr at utvalget skal vurdere hvilke deler av kommunenes/fylkeskommunenes virksomhet tilsynet skal rette seg mot – hvilke sektorer, hvilke oppgaver, nivåer i kommunen, om tilsynet skal rette seg både mot resultater/output/kvalitet og/eller innsatsfaktorer som bemanning og ressurser, etc. Utvalgets arbeid skal omfatte tilsyns- og kontrollordninger som er spesifikt rettet mot kommuner eller fylkeskommuner. Tilsyn og kontroll som er rettet mot alle/flere samfunnssektorer inngår i utgangspunktet ikke, men når slikt tilsyn og slik kontroll likevel i realiteten først og fremst berører kommunesektoren, omfattes dette. I utvalgets arbeid skal tilsyn sees i sammenheng med andre kontrollordninger overfor kommunene/fylkeskommunene:
 - Innbyggernes klagemuligheter
 - Statens lovlighetskontroll (jf. kommuneloven § 59)
 - Kommunenes/fylkeskommunenes egenkontroll (herunder forvaltningsrevi-

sjon – gjennom kontrollutvalg og revisjon, jf. kommuneloven § 60)

- Godkjenningsordninger
- Statlige og kommunale ombudsordninger
- Innsigelsesinstituttet i plan- og bygningsloven

Utvalget skal i utgangspunktet ikke foreslå endringer i andre kontrollmekanismer enn tilsyn. Utvalget skal likevel vurdere i hvilken grad de funksjonene tilsyn med kommunesektoren har, kan ivaretas eller utfylles av borgernes kontroll gjennom valg, og ved at kommunene/fylkeskommunene gir innbyggerne kontrollmuligheter gjennom bl.a. serviceerklæringer, brukergarantier og friere brukervalg. Utvalget skal søke å finne tilnærminger og metoder som kan forsterke innbyggernes muligheter til å kontrollere kommunenes/fylkeskommunenes oppgaveløsning gjennom større vekt på å synliggjøre ressursinnsats og resultater i kommunal/fylkeskommunal tjenesteproduksjon.

3. Utvalget skal foreta gjennomgang og begrepsavklaring, særlig for å få fram sammenhenger og grenseflater mellom tilsyn og andre kontrollordninger.
4. Utvalget skal foreta en historisk gjennomgang for å få fram hva som har vært ideene rundt ulike statlige kontrollordninger, herunder framveksten av tilsyn, formålet med tilsyn og rommet for tilsyn. Utvalget skal vurdere hvordan de ulike tilsynsordningene virker i dag, herunder om det er ulik tilsynspraksis, tolkning av regelverk etc. i det utøvende leddet og hvordan samordning av tilsyn skjer.
5. Utvalget skal vurdere og foreslå eventuelle endringer i hjemmelsgrunnlaget for statlig tilsyn og kontroll overfor kommunene/fylkeskommunene. Innholdet i regler som tilsynet retter seg mot (rettighetsregler, oppgavetildelingsregler, pliktbestemmelser etc.), skal ikke vurderes i utvalget. Utvalget skal vurdere om det bør innføres en generell hjemmel for tilsyn og kontroll i kommuneloven (som ved lovlighetskontroll) eller om det fortsatt skal være hjemmel for tilsyn og kontroll i særlovgivningen. Utvalget skal også vurdere og foreslå eventuelle endringer i den delen av regelverket for tilsyn som gir adgang til å pålegge sanksjoner overfor kommunene/fylkeskommunene. Når det gjelder organisering av statlig tilsyn med kommunesektoren, skal utvalgets arbeid skje med utgangspunkt i at tilsynet med kommunene skal tilligge fylkesmannen. Organisering av statlig tilsyn med fylkes-

kommunene skal vurderes særskilt. Statlig tilsyn med helsetjenesten er nylig gjennomgått og omorganisert. Prinsippene som ligger til grunn for disse endringene ligger fast. Derfor er utvalgets arbeid på dette området avgrenset til grensesnittet mellom tilsynet med helsetjenester og tilsynet med sosialtjenester. Dersom utvalgets vurderinger av tilsyn med sosialtjenester har tilsvarende betydning for helsetjenester, kan utvalget likevel foreslå endringer.

6. Utvalget skal vurdere og foreslå eventuelle endringer i forholdet mellom statlige kontrollordninger og kommunesektorens egenkontroll. Målsettingen skal være å styrke kommunenes/fylkeskommunenes egenkontroll og få et framtidig statlig tilsynssystem med mer målretting og større grad av fokus mot spesifikke områder.
7. Utvalget skal videre vurdere om det bør etableres statlig kontroll/tilsyn med den revisjon som skjer av kommuner/fylkeskommuner etter kommuneloven.
8. Utvalget skal på overordnet nivå vurdere og foreslå eventuelle endringer i tilsynsmetodikk. Utvalget skal i denne sammenheng ha særlig fokus på konsekvenser av ulike tilnærminger (systemrevisjon og dialogbasert tilsyn etc.). Tilsynet skal være dialogbasert og støttende, samtidig som det framstår som klart når tilsynet har en kontrollrolle og når tilsynet har en veilederrolle.
9. Utvalget skal foreta en sammenligning mellom statlig tilsyn med kommunesektoren i Norge og andre aktuelle land, særlig Danmark og Sverige, med tanke på å finne løsninger som eventuelt kan anvendes i det norske tilsynssystemet.

Utvalget skal utrede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av sine forslag i samsvar med Utredningsinstruksens kapittel 2. Minst ett av utvalgets forslag skal baseres på uendret ressursbruk.

1.4 Utvalgets tolkning av mandatet

Tilsyn

Tilsyn ble i St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlig tilsyn* definert i vid forstand som all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Kjernen i tilsynsrollen ble ansett å være den konkrete kontrollen av pliktsubjektens etterlevelse av en norm fastsatt i lov, og reaksjoner ved avvik. Det vil normalt være nødven-

dig med lovhjemmel for å kunne føre tilsyn med rettssubjekter utenfor staten.

I *Kartlegging av statlig tilsyn med kommunesektoren* (Statskonsult 2003), gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, er statlig tilsyn med kommunesektoren definert som at et statlig organ har som formell oppgave å kontrollere (og eventuelt påpeke) kommunenes/fylkeskommunenes overholdelse av plikter som er fastsatt i en norm (lov, forskrift, planvedtak e.l.) og som er bindende for kommunesektoren.

Definisjonene av tilsyn har følgende felles trekk: Formålet med tilsynet er å påse at tilsynsobjektene oppfyller de forpliktelser de er gitt i lov, forskrift og annet regelverk. Kjerneelementene er kontroll, vurdering og reaksjon. Tilsynet må være hjemlet i lov. Utvalget vil i utgangspunktet legge denne forståelsen av tilsyn til grunn for utvalgets gjennomgang og vurdering av statlig tilsyn med kommunesektoren.

Statlig tilsyn med kommunesektoren

I utvalgets mandat sies det at utvalgets arbeid skal omfatte tilsyn som er spesifikt rettet mot kommuner og fylkeskommuner. Tilsyn rettet mot alle eller flere samfunnssektorer inngår i utgangspunktet ikke, men omfattes likevel når tilsynet i realiteten først og fremst berører kommunesektoren. Utvalget har valgt å tolke denne avgrensningen av hvilket tilsyn som skal inngå i utvalgets arbeid, noe vidt. Utvalget legger til grunn at tilsyn rettet mot alle/flere samfunnssektorer inkluderes i de tilfeller der tilsynet og det regelverk det føres tilsyn med etterlevelsen av, i stor grad berører kommunesektoren.

Kommunesektoren

Ifølge mandatet skal utvalget behandle statlig tilsyn med kommunesektoren. Utvalget forstår begrepet kommunesektoren som et overordnet begrep som dekker både kommunene og fylkeskommunene. Når utvalget i utredningen bruker begrepet kommunene, menes både kommunene og fylkeskommunene, dersom annet ikke er uttrykkelig nevnt.

Utvalget ser det slik at det faller innenfor utvalgets mandat å vurdere statlig tilsyn med kommunens oppfyllelse av sine plikter enten oppfyllelsen skjer a) i egen regi (bruk av tjenestetilbydere som er en del av kommunen) eller b) ved kjøp av tjenester fra selvstendige rettssubjekter (tjenesteavtaler). Private tilbydere som utfører tilsvarende tjenester uten avtale med kommunen eller med kom-

munal finansiering, omfattes ikke av utvalgets forslag.

Tolkningen av hvilke ulike organisasjonsformer som inngår i begrepet kommunesektoren, danner utgangspunktet for virkeområdet for de reglene utvalget foreslår. Etter utvalgets oppfatning er det ikke hensiktsmessig å utforme hjemlene for statlig tilsyn med kommunesektoren forskjellig etter hvordan kommunen har organisert sin virksomhet. Når det gjelder utvalgets nærmere vurderinger av ulike kommunale organisasjonsformer, viser utvalget til avsnitt 9.3.

Tilsyn og andre kontroll- og påvirkningsmåter

Det vises til mandatets punkt 2 om andre kontrollordninger, herunder borger-/innbyggerkontroll. Utvalget tolker mandatet dit hen at utvalget i utgangspunktet ikke skal vurdere eller foreslå endringer i innholdet eller utformingen av disse andre kontrollordningene. Det er tilsyn som er temaet for utvalgets vurderinger. Utvalget ser det likevel slik at dersom det på bakgrunn av utvalgets forslag til endringer i tilsynssystemet er nødvendig med endringer i andre kontrollordninger, står utvalget fritt til å foreslå dette. Det er i denne sammenheng utvalgets oppfatning at statlig tilsyn med kommunesektoren må sees innenfor rammen av en del andre måter å påvirke kommunenes beslutninger og prosesser på, enn det som naturlig kan kalles kontrollordninger i streng forstand. I tillegg til de kontrollordningene som er angitt i mandatet har utvalget tatt i betraktning følgende:

- Rapporteringsordninger (både i og utenfor KOSTRA)
- Ulike kontakter og møteplasser mellom staten og kommunene
- Den demokratiske styringskjeden lokalt
- Informasjon og kommunikasjon mellom kommunene og innbyggerne
- Brukermedvirkning
- Brukerundersøkelser
- Serviceavtaler
- Lokale folkeavstemninger
- Innbyggerinitiativ
- Domstolskontroll
- Medienes rolle

Særlig om tilsyn med helsetjenesten

I mandatets punkt 5 omtales statlig tilsyn med helsetjenesten. Utvalget forstår dette punktet i mandatet slik at utvalget kan vurdere og foreslå endringer i tilsynet med helsetjenesten dersom sammenhengen mellom regelverket for helsetjenesten og sosi-

altjenesten gjør det nødvendig å se de to regelsettene under ett for å gjennomføre utvalgets forslag og intensjoner.

1.5 Utvalgets arbeid

Utvalget har avholdt 13 møter, hvorav ett av dem varte i to dager.

Utvalget arrangerte i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet Nordisk seminar om kommunerettet tilsyn. Seminaret ble avholdt 8.–9. mars i Oslo. Representanter fra tilsynsmyndighetene i Norge, de sentrale tilsynsdepartementene og kommunesektoren i Sverige og Danmark, sammen med forskere fra alle tre landene, holdt innlegg på seminaret.

Representanter fra Barne- og familiedepartementet, Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet presenterte status for statlig tilsyn og øvrige kontrollordninger overfor kommunesektoren på sine egne områder på utvalgsmøte 5. januar 2004. De inviterte departementene har ansvaret

for viktige kommunale områder, men har ikke vært representert i utvalget.

Leder av utvalget har sammen med sekretariatet hatt møter med representanter for Barne- og familiedepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, og med leder og sekretariat for lovutvalg for bedre harmonisering av den kommunale helse- og sosiallovgivningen.

Utvalget har i arbeidet med å vurdere de økonomiske konsekvensene av utvalgets forslag, innhent et faglig bidrag fra Økonomisk analyseenhet i Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Utvalget er i mandatet punkt 7 bedt om å vurdere om det bør etableres statlig kontroll/tilsyn med den revisjonen som skjer av kommuner/fylkeskommuner etter kommuneloven. På bakgrunn av kapasitet og tid har utvalget ikke hatt anledning til å gå nærmere inn i dette spørsmålet. For øvrig er utvalget av den oppfatning at denne problemstillingen er et tema som kan behandles uavhengig av de vurderinger og konklusjoner som utvalget beskriver i utredningen.

Kapittel 2

Sammendrag av utredningen og utvalgets tilrådinger

Utvalget gir i dette kapitlet et sammendrag av utvalgets utredning, og det gis en samlet framstilling av utvalgets tilrådinger.

2.1 Oppsummering av utvalgets viktigste vurderinger og tilrådinger

Utvalgets viktigste vurderinger og tilrådinger kan oppsummeres slik:

Spesifisering og avgrensning av tilsynsbegrepet

For det første foretar utvalget en spesifisering og avgrensning av tilsynsbegrepet. Utvalget viser til at tilsynsbegrepet i dag er mangetydig og til dels uklart – tilsyn defineres og praktiseres ulikt. Etter utvalgets oppfatning kan det at tilsynsbegrepet er uklart gi uheldige effekter for demokrati, rettssikkerhet og effektivitet. Betydningen av å ha en felles forståelse av tilsynsbegrepet understrekes av utvalget. Det er nødvendig å tydeliggjøre hva tilsyn er og hva tilsynet kan gjøre.

Utvalget mener at tilsyn bør defineres som en kontrollmekanisme: kontroll av om kommunens virksomhet er i tråd med lover og forskrifter. Veiledning er ikke en del av tilsyn. Både i lovgrunnlag og i praksis må det være et tydelig skille mellom statlige myndigheter som tilsynsmyndighet og som veiledningsinstans. Statlige myndigheter kan fortsatt veilede kommunene, men utvalget understreker at så lenge kommunen ikke bryter loven, står kommunen fritt til å følge eller ignorere veilederens råd.

Gjennomgang av dagens tilsynsordninger

For det andre tilrår utvalget at det snarest mulig foretas en samlet gjennomgang av dagens tilsynsordninger med det formål å vurdere på hvilke områder tilsyn er nødvendig og hensiktsmessig. Behovet for tilsyn skal på det enkelte område vurderes i lys av hensynet til den enkeltes rettssikkerhet, bærekraftig utvikling og samfunnsikkerhet, det kommunale folkestyret og en formålseffektiv ressursbruk.

Behovet for tilsyn skal også vurderes i lys av eksistensen av og styrken på andre kontroll- og påvirkningsmåter overfor kommunesektoren. Gjennomgangen av tilsynsordningene må bygge på en vurdering av den enkelte lov og hvilke konkrete områder det eventuelt er nødvendig og hensiktsmessig å føre statlig tilsyn med kommunesektoren.

Utvalget mener at valg av områder som krever statlig tilsyn må bygge på risiko- og sårbarhetsanalyser, og at valg av tilsyn som virkemiddel i tillegg bør kunne forsvares gjennom nytte-kostnadsanalyser. De to analyseverktøyene må også benyttes av departementene og fylkesmannen i innretningen og gjennomføringen av tilsyn med kommunesektoren.

Reduksjon av statlig tilsyn med kommunesektoren

For det tredje mener utvalgets flertall (medlemmene Tora Aasland, Ole Hetland, Christine Hjortland, Guri Ingebrigtsen, Siv Hilde Lindstrøm, Thorvald Moe, Ørnulf Røhnebæk, Signy Irene Vabo og Cicol T. Aarrestad) at hensynet til det kommunale folkestyret og omfanget av de andre kontroll- og påvirkningsmåtene tilsier at statlig tilsyn med kommunesektoren må reduseres. Unødvendig kontroll av kommunene må unngås.

Et mindretall (medlemmene Svein Berbu, Vidar Skaaland, Søren Wiig og Petter Øgar) er ikke enig i at man kan trekke konklusjonen at statlig tilsyn med kommunesektoren må reduseres før en samlet gjennomgang av tilsynene, slik utvalget er enig om, eventuelt har dokumentert dette. Et annet mindretall (medlemmet Tove Eikrem Mork) mener det ikke skal gjøres endringer i noen av de statlige tilsynsordningene før de er gjennomgått og avveid mot den enkeltes rettssikkerhet, fordi det ikke er påvist tilstrekkelig grunnlag for en generell tilråding om at statlig tilsyn med kommunesektoren skal reduseres.

Felles regler om statlig tilsyn med kommunesektoren

For det fjerde foreslår utvalget å innføre felles regler om statlig tilsyn med kommunesektoren i kommuneloven, med avgrensning av tilsynets ram-

mer og myndighet. Hvilke områder det skal føres tilsyn med, pekes ut i særlovgivningen. Reglene som utvalget foreslår skal omfatte kommunens oppfyllelse av sine plikter enten oppfyllelsen skjer i egen regi eller ved kjøp av tjenester fra selvstendige rettssubjekter.

Reglens virkeområde avgrenses til tilsyn med de genuine kommunale pliktene, det vil si plikter som kun er pålagt kommuner (kommuneplikter). Reglene skal ikke gjelde for tilsyn med kommunens etterlevelse av regler som retter seg mot enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste (aktørplikter).

Lovlighetstilsyn

For det femte foretar utvalget en avgrensning av statlig tilsyn med kommunesektoren.

Tilsynet avgrenses til å gjelde kontroll med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i lov eller i medhold av lov. Tilsynet underlegges de samme begrensninger som domstolene med hensyn til å overprøve kommunens frie skjønn.

Felles reaksjonssystem

For det sjette foreslår flertallet i utvalget (alle unntatt medlemmet Tove Eikrem Mork) et felles reaksjonssystem for tilsynet med kommunepliktene. Tilsynet skal kunne gi kommunene pålegg om retting, men ikke ilegge andre sanksjoner som for eksempel tvangsmulkt. Utvalget foreslår også at reglene om klage i forvaltningsloven skal få anvendelse, slik at kommunene kan påklage vedtak om pålegg.

Et mindretall (medlemmet Tove Eikrem Mork) mener at konsekvensene av å fjerne adgangen til å bruke tvangsmulkt ikke er tilstrekkelig utredet.

Samordning av statlig tilsyn med kommunesektoren

For det syvende foreslår utvalget at fylkesmannen gis kompetanse til å samordne praktiske sider og bruk av reaksjoner ved statlig tilsyn med kommunene. Samordningen skal både omfatte tilsyn med kommuneplikter og sektortilsynenes tilsyn med kommunenes aktørplikter. Sektortilsynet skal ha en plikt til å delta i samordningen. Fylkesmannen skal ikke ha myndighet til å overprøve sektortilsynets bruk av reaksjoner.

Utvalget foreslår at følgende tiltak må gjennomføres før sanksjoner vedtas: 1) Tilsynet må vurdere de virkninger sanksjonen kan ha for kom-

munens øvrige virksomhet. 2) Sektortilsynet må varsle fylkesmannen. 3) Tilsynet skal ha dialog med kommunen. Dialogen skal skje i regi av fylkesmannen.

2.2 Bakgrunn og mandat

I kapittel 1 beskrives bakgrunnen for oppnevnelser av Tilsynsutvalget og utvalgets medlemmer presenteres. Utvalget tolker mandatet og beskriver utvalgets arbeid, og avklarer sentrale begreper, som tilsyn, statlig tilsyn med kommunesektoren og kommunesektoren.

2.3 Utviklingen av kontroll og tilsyn med kommunesektoren

I kapittel 3 beskrives den historiske utviklingen av kontroll- og tilsynsordninger i forholdet mellom staten og kommunene. Beskrivelsen er delt i tre historiske perioder: perioden til og med 1920, perioden 1920 til 1970 og perioden fra 1970 og fram til i dag. Beskrivelsen er i hovedsak konsentrert om det generelle tilsynet med kommunene gjennom fylkesmannen.

Tilsyn og kontroll i skoleverket brukes som en illustrasjon på utviklingen av statlig kontroll og tilsyn hjemlet i særlovgivningen.

2.4 Tilsyn med kommunesektoren i Sverige og Danmark

I kapittel 4 beskrives kommunerettet tilsyn i Sverige og Danmark. De skandinaviske landene deler viktige fellestrekk som gjør det mulig å foreta sammenligninger på tvers av landegrensene. Det gjelder også for tilsynet rettet mot kommunene.

2.5 Tilsyn med kommunesektoren

I kapittel 5 redegjøres det for kontroll og tilsyn med kommunesektoren.

Det redegjøres for tilsyn som en del av den statlige styringen av kommunene.

Begrepet tilsyn og begrepene kontroll, veiledning og dialog, drøftes i kapitlet. Formålet med begrepsgjennomgangen er blant annet å redegjøre for utvalgets forståelse og bruk av tilsynsbegrepet i utredningen. Utvalget definerer tilsyn som en kontrollmekanisme.

Tilråding nr. 1

Statlig tilsyn med kommunesektoren er å kontrollere om kommunens virksomhet er i tråd med lover og forskrifter. Veiledning er ikke en del av tilsyn.

2.6 Rettsgrunnlag og praksis

I kapittel 6 beskrives statlig tilsyn med kommunesektoren. Både det rettslige grunnlaget for tilsynet og den konkrete utøvelsen av tilsynsfunksjonen gjennomgås. I tillegg beskrives virkninger av tilsynet, herunder kostnader og nytteeffekter.

I kapitlet gis det en oversikt over lover som innebærer statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. Det gis videre en beskrivelse av følgende sider ved de kartlagte tilsynslovene: lovens formål, lovens pliktsubjekt, tilsynshjemmel, tilsynsetat, tilsynsoppgavens omfang, tilsynets fokus, tilsynsmetodikk, reaksjonsmidler og om loven inneholder andre kontrollmekanismer.

2.7 Andre kontroll- og påvirkningsmåter overfor kommunesektoren

I kapittel 7 beskrives andre kontroll- og påvirkningsmåter overfor kommunesektoren enn tilsyn. I utvalgets mandat punkt 2 heter det at utvalget skal se tilsyn i sammenheng med andre kontrollordninger. Utvalget har utvidet dette til å gjelde følgende kontroll- og påvirkningsmåter:

- Innbyggernes klagemuligheter
- Statens lovlighetskontroll
- Godkjenningsordninger
- Rapporteringsordninger
- Innsigelsesinstituttet
- Statlige ombudsordninger
- Andre virkemidler hos fylkesmannen
- Kommunal egenkontroll
- Den demokratiske styringskjeden lokalt
- Informasjon og kommunikasjon mellom kommunene og innbyggerne,
- Brukermedvirkning
- Brukerundersøkelser
- Serviceerklæringer, servicegarantier, serviceavtaler
- Friere brukervalg
- Lokale folkeavstemninger
- Innbyggerinitiativ
- Kommunale ombudsordninger
- Domstolskontroll
- Medienes rolle

Tilråding nr. 2

Statlig tilsyn med kommunesektoren må ses i sammenheng med de andre virkemidlene, mekanismene og ordningene som er egnet til å påvirke, overvåke og sikre at kommunene oppfyller sine lovpålagte plikter.

2.8 Overordnet vurdering av behovet for statlig tilsyn med kommunesektoren

I kapittel 8 gjør utvalget en overordnet vurdering av når det kan være nødvendig og hensiktsmessig med statlig tilsyn med kommunesektoren. Utgangspunktet for vurderingen er at det eksisterer en rekke andre kontroll- og påvirkningsordninger som er egnet til å påvirke, overvåke og sikre at kommunene oppfyller sine lovpålagte plikter, og at kommunene er demokratisk styrte enheter i vårt politiske system. Om statlig tilsyn med kommunesektoren er et nødvendig og hensiktsmessig virkemiddel vurderes i forhold til følgende hensyn og verdier:

- Hensynet til den enkeltes rettssikkerhet
- Hensynet til bærekraftig utvikling og samfunnssikkerhet
- Hensynet til det kommunale folkestyret
- Hensynet til en formåls effektiv offentlig ressursbruk

Etter utvalgets oppfatning kan særlige rettssikkerhetshensyn og hensynet til bærekraftig utvikling og samfunnssikkerhet være begrunnelser for statlig tilsyn med kommunesektoren. Dette betyr ikke at staten må føre tilsyn med kommunenes oppfyllelse av alle typer plikter der disse hensynene er til stede. Tilsyn skal etter utvalgets oppfatning bare benyttes på de områder der hensynet til rettssikkerhet og hensynet til bærekraftig utvikling og samfunnssikkerhet ikke i tilstrekkelig grad ivaretas gjennom øvrige kontroll- og påvirkningsmåter. Etter utvalgets syn må regjeringen foreta en samlet gjennomgang av dagens tilsynsordninger for å vurdere om tilsyn er nødvendig og hensiktsmessig. Valg av hvilke områder som krever statlig tilsyn bør bygge på risiko- og sårbarhetsanalyser og nytte-kostnadsanalyser.

Tilråding nr. 3

Statlig tilsyn med kommunesektoren må begrunnes særskilt. Hensynet til rettssikkerhet og samfunnssikkerhet kan være en særskilt begrunnelse for statlig tilsyn med kommunesektoren. Tilsyn skal likevel bare benyttes på de områdene der hen-

synet til rettssikkerhet og samfunnssikkerhet ikke i tilstrekkelig grad ivaretas gjennom øvrige kontroll- og påvirkningsmåter.

Tilråding nr. 4

Regjeringen foretar en samlet gjennomgang av dagens tilsynsordninger for å vurdere om tilsyn er nødvendig og hensiktsmessig. Denne gjennomgangen skjer med utgangspunkt i prinsippene i tilråding nr. 3, samt i hensynet til effektiv ressursbruk og det kommunale folkestyret.

Tilråding nr. 5 fra utvalgets flertall (medlemmene Tora Aasland, Ole Hetland, Christine Hjortland, Guri Ingebrigtsen, Siv Hilde Lindstrøm, Thorvald Moe, Ørnulf Røhnebæk, Signy Irene Vabo og Cicol T. Aarrestad)

Hensynet til det kommunale folkestyret og eksistensen av og styrken på andre kontroll- og påvirkningsmåter tilsier at statlig tilsyn med kommunesektoren må reduseres.

Et mindretall i utvalget (medlemmene Svein Berbu, Vidar Skaaland, Søren Wiig og Petter Øgar) er uenige i tilråding nr. 5. Disse medlemmene mener at det ikke i tilstrekkelig grad er sannsynliggjort at redusert tilsynsomsfang vil bli resultatet av den samlede gjennomgangen av tilsynene som utvalget foreslår skal foretas.

Et annet mindretall (medlemmet Tove Eikrem Mork) er også uenig i tilråding nr. 5. Dette medlemmet mener at det gjennom utvalgets arbeid ikke er påvist tilstrekkelig grunnlag for en generell tilråding om at statlig tilsyn med kommunesektoren skal reduseres. Dette medlemmet mener derfor at det ikke skal gjøres endringer i noen av de statlige tilsynsordningene før de er gjennomgått og avveid mot den enkeltes rettssikkerhet.

2.9 Framtidig lovgrunnlag

I kapittel 9 vurderer utvalget hjemmelsgrunnlaget for statlig tilsyn med kommunesektoren. De hensyn som etter utvalgets vurdering bør ivaretas ved utformingen av hjemmelsgrunnlaget beskrives: et brukervennlig og oversiktlig regelverk, retts tekniske hensyn og samordning av tilsyn på ulike områder. Utvalget vurderer to alternativer for den rettslige plasseringen av reglene om statlig tilsyn med kommunesektoren: en generell hjemmel i kommuneloven, eller hjemler i den enkelte særlov (kommunehelsetjenesteloven, opplæringsloven etc.). Til slutt drøftes virkeområdet for de reglene utvalget fore-

slår. I den sammenheng behandles følgende to spørsmål: Hva ligger i begrepet kommunesektoren, og hvilke tilsynsområder skal omfattes av utvalgets forslag.

Tilråding nr. 6

Det innføres felles bestemmelser i kommuneloven om statlig tilsyn med kommunesektoren, mens det i særlovgivningen pekes ut hvilke områder det skal føres tilsyn med.

Tilråding nr. 7

Kommunelovens regler om statlig tilsyn med kommunesektoren skal omfatte kommunens oppfyllelse av sine plikter enten oppfyllelsen skjer a) i egen regi (ved bruk av tjenestetilbydere som er en del av kommunen) eller b) ved kjøp av tjenester fra selvstendige rettssubjekter (tjenesteavtaler). Private tilbydere som utfører tilsvarende tjenester uten avtale med kommunen eller med kommunal finansiering, omfattes ikke av reglene.

Tilråding nr. 8

Reglene om tilsyn i kommuneloven omfatter kun tilsyn med de genuine kommunale pliktene, det vil si plikter som kun er pålagt kommuner, og som er pålagt kommunene i deres egenskap av å være lokale folkevalgte organer (kommuneplikter). Reglene kommer derfor ikke til anvendelse på tilsyn med kommunenes etterlevelse av regler som retter seg mot enhver som for eksempel driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste (aktørplikter). Alt tilsyn med etterlevelsen av kommuneplikter skal skje etter tilsynsreglene i kommuneloven.

Tilråding nr. 9

Reglene som utvalget foreslår, bør gjelde for helse- og sosiallovgivningen i den grad denne retter seg mot kommunene.

2.10 Lovlighetstilsyn

I kapittel 10 vurderer utvalget hva statlige tilsynsorganer skal kunne føre tilsyn med, i betydningen hvilke deler av kommunenes virksomhet tilsynet kan undersøke og eventuelt gi pålegg om å endre eller rette dersom det avdekkes feil eller mangler. Utvalget drøfter – med utgangspunkt i læren om domstolsprøving av forvaltningsvedtak – hvilke begrensninger det skal være for det statlige tilsynet med kommunesektoren.

Tilråding nr. 10

Statlig tilsyn med kommunesektoren avgrenses til å gjelde kontroll med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i lov eller i medhold av lov. Tilsynet underlegges de samme begrensninger som domstolene med hensyn til å overprøve kommunens frie skjønn.

2.11 Organisering av tilsynet

Kapittel 11 omhandler organiseringen av tilsynet. For det første drøftes spørsmålet om det skal være mulig for politiske myndigheter å instruere eller overprøve tilsynet (i enkeltsaker). For det andre drøftes spørsmålet om tilsyn med ulike sektorer skal legges til samme tilsynsorgan og samordnes av dette, eller om tilsynet skal legges til sektortilsyn. Utvalget har lagt til grunn mandatets forutsetning om at tilsynet skal ligge til fylkesmannen.

I dette kapitlet omtales i tillegg tilsynsorganiseringen på sentralt nivå og ordningen der settefylkesmann avgjør klagesaker hvor fylkesmannsombetet selv er klager.

Tilråding nr. 11

Statlig tilsyn med fylkeskommunen legges til fylkesmannen.

Tilråding nr. 12

Oppgavene til Helsetilsynet i fylket overføres til fylkesmannen.

2.12 Tilsynsmetode

I kapittel 12 beskrives tilsynsmetodene systemrevisjon, inspeksjonstilsyn og områdeovervåking/tilstandsvurdering. Utvalget vurderer i den sammenheng om tilsynsmetodikk bør standardiseres.

Tilråding nr. 13

Tilsynsmetode lovreguleres ikke.

2.13 Tilsynets reaksjoner

I kapittel 13 vurderer utvalget hvilke former for reaksjoner tilsynet skal kunne bruke dersom en

kommune ikke oppfyller de krav som følger av lovgivningen, herunder i hvilken grad det bør være mulig for tilsynet å ilegge pålegg eller andre sanksjoner (for eksempel tvangsmulkt). Utvalget angir begrunnelser for og motforestillinger til bruk av reaksjoner. Utvalget bruker reaksjoner som en felles betegnelse på de handlinger og virkemidler tilsynet kan bruke hvis tilsynet finner brudd på lovgivningen. Noen reaksjonsformer inneholder en grad av tvang som tilsynet kan bruke for å yte press på kommunen. Denne typen reaksjoner kalles utvalget for sanksjoner.

Tilråding nr. 14 fra utvalgets flertall (alle unntatt medlemmet Tove Eikrem Mork)

Tilsynet skal kunne ilegge pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelsene tilsynet fører tilsyn med etterlevelsen av, men kan ikke bruke andre sanksjoner (som for eksempel tvangsmulkt).

Et mindretall i utvalget (medlemmet Tove Eikrem Mork) er uenig i tilråding nr. 14. Dette medlemmet mener at konsekvensen av å fjerne adgangen til å bruke tvangsmulkt på områder der særlig utsatte brukergrupper blir lidende ved brudd på tidsfrister etc., ikke er tilstrekkelig utredet.

2.14 Samordning av tilsynet

I kapitlet beskrives samordningen av statlig tilsyn med kommunesektoren. Utvalget peker på at det er kommet tydelige signaler ifra kommunesektoren på at staten i tilsynssammenheng ikke opptrer tilstrekkelig samordnet. Utvalget skal ifølge mandatet søke å komme fram til et tilsynssystem som er til beste for kommunenes og fylkeskommunenes samlede oppgaver. Kommunene og fylkeskommunene er gitt oppgaver på mange ulike sektorer, og har dermed et helhetlig ansvar overfor sine egne innbyggere. Staten må i sin tilsynsvirksomhet ta hensyn til dette.

Det gis i kapitlet en beskrivelse av hvordan samordningen av tilsyn med kommunesektoren i praksis foregår i fylkesmannsembetene. Samordningsmetodikk, samordning av virkemiddelbruk og overordnet samordning i forhold til kommuneøkonomi beskrives i kapitlet. Deretter gis en beskrivelse av samordningen av statens samlede tilsynsvirksomhet. Utvalget mener tilsynet som utøves i fylkesmannsembetene og tilsynet som utøves av generelle tilsynsorganer må samordnes bedre.

Tilråding nr. 15

Tilsynet må ved bruk av sanksjoner i forkant vurdere de virkningene sanksjonen kan ha for kommunens øvrige virksomhet.

Tilråding nr. 16

Fylkesmannen gis kompetanse til å samordne statlig tilsyn med kommunene. Denne samordningen omfatter fylkesmannens tilsyn med kommuneplikter og andre statlige tilsynsorganers tilsyn med kommunenes aktørplikter. Både praktiske sider ved tilsynsarbeidet og tilsynets bruk av reaksjoner inngår i denne samordningen. Sektortilsynene skal ha en plikt til å delta i samordningsprosessen, men deres vedtakskompetanse endres ikke. Fylkesmannen må etablere og videreutvikle samordningsmekanismer knyttet til praktiske sider ved tilsynet og bruken av reaksjoner. Sektortilsyn (andre statlige organer enn fylkesmannen) skal varsle fylkesmannen i forkant av bruk av sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen. Tilsynet skal ved bruk av sanksjoner ha dialog med kommunen om utforming av sanksjonen og om kommunens

oppfølging av denne. Dialogen skal skje i regi av fylkesmannen.

2.15 Økonomiske og administrative konsekvenser

I kapittel 15 beskriver utvalget de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag. Det redegjøres for både mulige direkte konsekvenser av utvalgets tilråding, og for mulige indirekte konsekvenser.

2.16 Skisse til lovbestemmelser

Kapittel 16 inneholder en skisse til kapittel 10A i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), og en skisse til mønsterbestemmelse for regler om statlig tilsyn med kommunesektoren i særlovgivningen. Utvalget kommenterer også de enkelte bestemmelser i lovskissene.

Kapittel 3

Utviklingen av kontroll og tilsyn med kommunesektoren

I dette kapitlet beskrives den historiske utviklingen av kontroll- og tilsynsordninger i forholdet mellom staten og kommunene. Ifølge mandatet punkt 4 skal utvalget foreta en historisk gjennomgang for å få fram hva som har vært ideene rundt ulike statlige kontrollordninger, herunder framveksten av tilsyn, formålet med tilsyn og rommet for tilsyn.

På denne bakgrunn ga Kommunal- og regionaldepartementet/Tilsynsutvalget Rokkansenteret i oppdrag å gi en historisk presentasjon av utviklingen av kontroll- og tilsynsordninger i forholdet mellom staten og kommunene. Framstillingen i dette kapitlet er basert på rapporten *Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene* (Rokkansenteret 2004). Her ses utviklingen av kontroll- og tilsynsordningene i sammenheng med utviklingen av forholdet mellom statlig styring og lokalt selvstyre generelt. Tilsyn og kontroll ses videre i sammenheng med utviklingen av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og utviklingen av kommunenes rolle som velferdsproducent i etterkrigstiden.

Rokkansenteret (2004) legger i beskrivelsen av den historiske utviklingen vekt på hvor skjerpet og intervenserende kontroll- og tilsynsordningene er i forhold til det lokale selvstyret. Videre legges det vekt på hva som har vært i fokus for tilsyn, hvilke former tilsynet har hatt, hvor spesifisert tilsynsoppgavene har vært, og hvilket apparat og hvilke ressurser som har blitt stilt til rådighet for tilsynsorganene. Den grunnleggende problemstillingen i framstillingen er hvordan tilsyn og kontroll har vært tilpasset balansen mellom hensynet til det lokale selvstyre og hensynet til statens krav om "velstyre". Ifølge Rokkansenteret (2004) er ikke dette nødvendigvis en opplagt dikotomi, ettersom det kommunale selvstyre også kan ses på som en forutsetning for å gjennomføre statlig politikk. På den annen side har staten i deler av historien brukt nasjonale standarder som argument for å kontrollere og sanksjonere det kommunale selvstyret. Det er nettopp spennet mellom statlig intervensjon og statlig tilbakeholdenhet utviklingen av tilsyns- og kontrollordninger må knyttes opp mot.

3.1 Perioder i utviklingen

Beskrivelsen av utviklingen av kontroll- og tilsynsordningene er delt i tre historiske perioder: perioden til og med 1920, perioden 1920 til 1970 og perioden fra 1970 og fram til i dag. Beskrivelsen er hovedsakelig konsentrert om det generelle tilsynet med kommunene gjennom fylkesmannen. Utviklingen av kontroll- og tilsynsordninger hjemlet i særlovgivningen beskrives i avsnitt 3.2.

3.1.1 Perioden til og med 1920

Formannskapslovene av 1837, som av historikere blir karakterisert som det norske lokalstyrets grunnlov, ga grunnlag for utviklingen av en ekspansiv rolle for lokalnivået i den offentlige omsorgen. Samtidig ble datidens fylkesmann, amtmanden, gitt tilsynsoppgaver overfor kommunene. Den formelle statlige kontrollen var omfattende: Amtmanden hadde utsettende veto overfor kommunale vedtak. Mindretallet i kommunestyret kunne anke avgjørelser inn for Kongen. I tillegg hadde Kongen godkjenningmyndighet overfor vedtak som medførte utgifter for kommunen i mer enn fem år eller overtakelse av fast eiendom. Likevel kom de statlige kontroll- og godkjenningmyndigheter til å spille en begrenset rolle i praksis. Kontrollen var av negativt art, det vil si at kommunene ikke kunne tvinges til å foreta disposisjoner eller pålegges utgifter uten medbestemmelse eller samtykke fra de folkevalgte. Og Kongens mulighet til å sette til side avgjørelser ble i praksis i liten grad benyttet.

På slutten av 1800-tallet endret kommunen karakter fra passivitet og sparing til engasjement og samfunnsbygging. Kommunene økte sitt aktivitetsnivå på frivillig basis, det skjedde omfattende demokratisering av lokalpolitikken, i tillegg til at nasjonale konfliktlinjer forflyttet seg til lokalt nivå. Det kommunale selvstyret ble på begynnelsen av 1900-tallet utfordret fra krefter som så med uvilje på den kraftige kommunale ekspansjonen. I Ot.prp. nr. 5 (1909) framkommer det at kombinasjonen av skattefrihet og manglende tilsyn medførte uinnskrenket bevilgningsmyndighet, noe

som hadde drevet skattebyrden i været. Dette ble det fremste argumentet for å innføre en kommunal maksimumsskatt. Drivkreftene bak dette synes å være det statlige behovet for å dempe den kommunale aktiviteten. Den statlige tilsynsfunksjonen var tilsvarende konsentrert om økonomiske forhold. Tilsynet ble i datidens debatt karakterisert som svakt og lite effektivt. At situasjonen var slik, skyldtes flere forhold: For det første ble et sterkt tilsyn ansett å være i strid med prinsippet om det kommunale selvstyret. For det andre hadde ikke tilsynsmyndighetene tilstrekkelig administrativ kapasitet. Det å føre tilsyn med nærmere 600 kommuner krevde et statlig apparat som fra myndighetenes side ikke var forutsatt for å utøve tilsynsfunksjonen. For det tredje viste erfaringer at kommunal frihet og myndighet tross alt i hovedsak ble utøvd med forsiktighet.

Kommuneloven ble revidert i 1921. Tilsyn og kontroll ble da aktualisert på grunn av den gryende økonomiske krisen i kommunene. Likevel var krisens omfang enda ikke kjent, og det ble ikke store endringer i loven. Fylkesmannens alminnelige utsettende veto falt bort for bykommunenes vedkommende mens det ble opprettholdt for herredskommunene. I stedet fikk fylkesmannen myndighet til å underkjenne kommunale vedtak dersom de var i strid med formelle eller materielle forutsetninger. Det ble også foretatt en utvidelse av den kongelige godkjenningsmyndigheten i økonomiske saker. Godkjenningsordningen ble framhevet som den viktigste formen for tilsyn. Alle vesentlige avgjørelser måtte godkjennes av departementet før de var gyldige, særlig økonomiske forhold.

Frykten for økt byråkrati var et hovedmoment for motstanderne av økt statlig tilsyn, noe som må ses i lys av at byråkratiet hadde vokst betydelig under første verdenskrig. Fylkesmannen var den sentrale statlige tilsynsmyndighet, men særlige tilsyn var opprettet for enkeltdeler av kommunalforvaltningen slik som skoledirektøren og kontrollkommisjoner ved sinnssykeasyll. I debatten knyttet til revideringen av kommuneloven var vurderingen at tilsyn etter særlovgivningen fungerte tilfredsstillende, mens tilsynet med de alminnelige kommunale sakene var dårlig skjøttet. Kommunalkontoret var dårlig utrustet, og det maktet ikke å gå gjennom budsjettene og regnskapene til alle kommunene.

Sammenlignet med andre land satte den norske kommunaloven vide grenser for kommunal handlefrihet. Samtidig var det en gjennomgående oppfatning at man trengte et effektivt tilsyn. I denne perioden ble det diskutert ulike former for tilsynsordninger, blant annet oppretting av et vei-

ledningskontor for kommunene. Denne diskusjonen har paralleller til dagens debatt angående tilsynet som kontrollør kontra veileder. Det ble blant annet i lovframlegget til ny kommunelov hevdet at man måtte søke å unngå godkjenning av saker i etterkant av beslutning, men heller legge opp tilsynsvirksomhet som råd og veiledning. Det var likevel ikke tale om å slakke av på tilsynsfunksjonen. Denne tilnærmingen til tilsyn ble ansett som en måte å øke statens innflytelse, uten at kommunene oppfattet det som et inngrep i det kommunale selvstyret. Dette tyder på at det var et ønske om effektivt tilsyn av kommunene, men at staten ikke burde opptre som et overformynderi. Den beste effekten av statlig innflytelse kunne oppnås dersom kommunene selv erkjente veiledningsbehov og oppsøkte tilsynet egenhendig før beslutningene ble fattet. Det var imidlertid ulike syn på dette. Noen ville gå langt i det å styrke tilsynet, mens andre var mer tilbakeholdne. Tiden var uansett ikke moden for store endringer, men krisetiden kom til å endre på det.

Oppsummert er perioden før 1920 kjennetegnet av at den autonome kommunen var idealet og tilsynelatende også praksis. Statens politikk overfor kommunene var på denne tiden forholdsvis uetablert. Den statlige kontrollen kan oppfattes som omfattende ved at amtmannen kunne kreve enhver kommunal sak gjenopptatt, og ved at han hadde godkjenningsmyndighet i utgiftssaker. Kontrollen spilte i praksis en begrenset rolle, noe som hadde sammenheng med at det normative vernet rundt det kommunale selvstyret sto sterkt, og at kapasiteten til tilsynsmyndigheten var svak. I tillegg var oppfatningen hos myndighetene at de fleste kommunene skikket seg vel.

3.1.2 Perioden 1920 til 1970

Tidlig i denne perioden ble den statlige kontroll- og godkjenningsmyndigheten overfor kommunenes økonomiske forvaltning vesentlig utvidet. Den statlige kontrollen var forankret i en kriselovgivning som resultat av den økonomiske krisen i 1920-årene og i begynnelsen av 1930-årene som forårsaket økonomisk sammenbrudd i flere kommuner. Lovendringene ga Kongen adgang til å gi kommuner som misligholdt sine gjeldsforpliktelser pålegg om budsjettreduksjoner eller skatteforhøyelser. Kommunene kunne settes under administrasjon av departementet dersom de ikke etterkom påleggene. Resultatet var at totalt 50 kommuner ble satt under administrasjon i løpet av mellomkrigstiden.

Argumentasjonen bak lovendringene var tydelig relatert til det man oppfattet som den overord-

nede spenningen mellom kommunalt selvstyre og sentralstyring. Det ble argumentert for å finne den gylne middelvei mellom et ansvarsløst selvstyre og et byråkratisk tilsyn som ikke gir lokalt spillerom. Det skinner klart igjennom en holdning om at man ikke har innført selvstyre for selvstyrets egen del, og at i det øyeblikk kommunene ikke skjønner sin virksomhet på en tilfredsstillende måte, må den nødvendige kontrollmyndighet settes inn.

Også forholdet mellom faglig og finansielt tilsyn var under debatt i denne perioden. For eksempel ble dette forholdet kommentert i Nordisk administrativt tidsskrift i 1935. Det ble her hevdet at det finansielle aspektet kommer i bakgrunnen når fagorganer fører tilsyn med kommunen. Argumentet var at faglige organ som holder skolevesen og fatigomsorg under tilsyn, legger vekt på at kommunens tilbud er så godt som mulig, uten å ta hensyn til kommunens økonomi. I tillegg har ikke faglige tilsyn evne til å se ut over sine fagfelte og mister dermed helhetsperspektivet.

Administrasjonsloven var en kriselov, men senere ble ønsket om et sterkere tilsyn innarbeidet i den alminnelige kommuneloven i 1938. Her ble de etablerte systemene fra 1921-loven videreført. I tillegg ble utvidelsene grunnlagt i kriselovene videreført. Det kom til en paragraf om skjerpet tilsyn. Kongen kunne nå på eget initiativ sette en kommune under skjerpet tilsyn, eller en kreditor kunne kreve en kommune satt inn under skjerpet tilsyn ved misligholdelse eller dersom visse betingelser var oppfylt. Fylkesmannen utøvte det skjerpede tilsynet, og det medførte at en rekke av kommunelovens regler ble satt til side. For eksempel medførte skjerpet tilsyn at departementet fastsatte kommunens budsjett og traff bestemmelser om kommuneskatten. I praksis var dette en lovbestemmelse som gjorde langt mindre av seg enn den strenge administrasjonsloven. På området økonomiforvaltning ble adgangen til å ta opp lån, til å garantere for økonomiske forpliktelser og til å pantsette eiendeler begrenset. I tillegg ble det trukket opp regler for oppsetting av budsjett og stilt strengere krav til regnskapsrevisjon.

Arbeiderpartiet, som i opposisjon hadde vært selvstyrets mest konsekvente forsvarere i en årrekke, og således en hard kritiker av den statlige politikken overfor kommunene, slo nå følge med Høyre i kravet om økt tilsyn overfor kommunene. Arbeiderpartiet mente at tilsynet med kommunenes forvaltning burde ligge hos fylkesmennene, men uten at kommunene ble fratatt sitt selvstyre. Det ble videre argumentert for at kommunenes økonomi måtte ses i sammenheng med statens nå som kommunenes samfunnsoppgaver hadde økt.

Kommunepolitikken var et element i samfunnspolitikken, og det som krevdes var et solidarisk samarbeid mellom stat og kommuner.

Nå skjedde det ikke vesentlige endringer i lovverket overfor kommunene før kommuneloven av 1992. Et unntak var kommuneloven fra 1954, da de to lovene fra 1938 ble slått sammen. I tillegg skjedde den vesentlige endringen at reglene for skjerpet tilsyn ble opphevet. Begrunnelsen departementet ga, var at kommunenes økonomiske stilling nå var en annen enn i mellomkrigsårene. I tillegg hadde synet på statens rolle i forhold til kommunene endret seg. Nå var oppfatningen at staten pliktet å sørge for at kommunene ikke kommer i den stilling at de ikke kan oppfylle sine forpliktelser. Staten hadde gjennom mer aktiv bruk av overføringer tatt et klarere ansvar for kommunenes økonomiske situasjon.

Kommunesammenslåingene i 1960-årene reduserte antall kommuner fra 747 til 454, og byene kom med i fylkeskommunene fra 1964. Samtidig ble det forsøkt opprettet et mer tydelig skille mellom politikk og administrasjon ved at fylkesmannen ikke lenger skulle være formann i fylkesutvalget, men kun ha administrative oppgaver. Dette fikk virkninger for fylkesmannens arbeidsmengde med hensyn til tilsyn og legalitetskontroll. På den ene siden økte hans innflytelse over kommunene siden tilsynet nå også omfattet byene. På den andre siden ble tilsynet redusert på grunn av hans endrede stilling i forhold til fylkeskommunen, som enda var et kommunalt fellesorgan.

I perioden 1920 til 1970 er det godkjenningsmyndigheten, særlig i økonomiske saker, som er den sentrale. Likevel blir tilsynet overfor de alminnelige kommunale sakene dårlig skjøttet, dels fordi kapasiteten til tilsynsmyndigheten ikke bygges ut, dels fordi godkjenningsmyndigheten teknisk-lovmessig kan omgås.

3.1.3 Perioden 1970 til i dag

Fra 1970-årene er utviklingen i kommunene preget av en søking etter nye organisasjons- og styringsformer. For første gang etter andre verdenskrig prøver nå staten å bremse ekspansjonen i kommunene, etter en lang periode der kommunene hadde vist seg som effektive iverksettere av statlig velferdspolitikken. Ekspansjonen viste seg vanskelig å stoppe, aktivitetsnivået reflekterer at kommunene ble et stadig viktigere forvaltningsnivå, samtidig som kommunene ble mer og mer avhengige av statlige ressurser for å finansiere aktiviteten.

Reformer i lokalforvaltningen kom for alvor på dagsorden i 1970-årene gjennom Hovedkomiteen

for reformer i lokalforvaltningen og oppfølgingen av komiteens forslag. Endringene som ble gjennomført, hadde også konsekvenser for tilsynsfunksjonene overfor fylkeskommunen og kommunen. Da fylkestinget ble direkte valgt i 1976, fikk den sin egen administrasjon ledet av fylkesrådmannen, som dermed erstattet fylkesmannen. Fylkesmannen ble ikke tillagt tilsynsmyndighet overfor fylkeskommunen, og mistet en rekke administrative oppgaver til fylkeskommunens egen administrasjon. I 1978 ble statlige godkjenningsordninger overfor kommuner og fylkeskommuner noe innskrenket. Begrensningene som lå i adgangen til pantsettelse, var nå borte ved at ordningen om godkjenning falt bort. Også kravet om godkjenning på kommunale låneopptak ble vesentlig innskrenket ved denne lovendringen.

I Hovedkomiteen var det enighet om at statens tilsyn med kommunene måtte kunne begrenses i forhold til den nåværende praksis. Likevel virker det på mange måter som at det gikk i motsatt retning, nemlig at staten fra nå av førte en mer nærgående statlig kontroll og tilsyn med kommunene.

Ved slutten av 1970-årene kan tilsyns- og kontrollbestemmelsene inndeles i tre områder:

- Statlig godkjenning av kommunale/fylkeskommunale vedtak. Godkjenningen innebar en hensiktsmessighetsvurdering og en vurdering av lovligheten. Uten godkjenning, ikke lovlig vedtak. Omfattet særlig økonomiske disposisjoner som lånevedtak, garantier og fondsmidler.
- Legalitetskontroll gjennom kontroll av lovligheten av alle vedtak som kommunestyret hadde truffet.
- Overprøving av kommunale/fylkeskommunale vedtak i forbindelse med såkalt mindretallsanke.

Alle disse punktene kommer inn under det som kalles etterkontroll. Ellers omhandlet tilsynet bestemmelser om innkalling til møter og tilveiebringelse av opplysninger på forespørsel. I tillegg hadde særlovene egne bestemmelser om tilsyn og om klageadgang.

Fylkesmannen kom i begynnelsen av 1980-årene sterkere inn i bildet som statens representant i samhandlingen mellom kommunene og staten. Fylkesmannen fikk styrket sin posisjon og var mer aktiv overfor kommunene i form av mer aktiv kontroll av budsjettene. Det kraftige konjunkturomslaget i verdensøkonomien nådde Norge for alvor i slutten av 1970-årene. Behovet for å dempe veksten i kommunene legitimerte økt statlig styring av kommunene. Etter en 30 års vekstperiode gikk man fra en politikk som forutsatte sterk vekst

i forbruk og investeringer, til en politikk som måtte inneholde tiltak som dempet veksten. Det faktum at nye oppgaver og tjenester medførte oppretting av nye etater, førte til en sterk vekst i både kommunale tjenestemenn og vekst i antall organisasjonseenheter. Veksten i antall kommunale politisk-administrative organer førte etter hvert til et komplekst apparat og til at også den interne styringen i kommunene ble uoversiktlig og vanskelig. I 1969 var det 29 prosent flere ansatte i kommunene enn i staten, i 1982 var det hele 69 prosent flere i kommunene. Staten trengte effektive styringsmidler til å holde under kontroll investeringslystne lokalpolitikere som neppe var interessert i å skuffe sine velgere frivillig. Fylkesmannen ble det sentrale virkemidlet i dette.

Det er hevdet at den statlige styringen og kontrollen med kommunenes økonomi har økt i takt med at den kommunale aktiviteten har tiltatt. Den statlige kontrollen for å sikre en trygg økonomiforvaltning har blitt grunnlagt både ut fra hensynet til kommunenes innbyggere og av statsfinansielle hensyn.

I den nye kommuneloven fra 1993 ble egne bestemmelser om statlig godkjenning for låneopptak og garantistillelser opprettholdt. Det ble samtidig lagt inn begrensninger i lovlighetskontrollen ved at tre kommunestyrerepresentanter nå må stå bak en slik klage.

Den generelle bestemmelsen om statlig godkjenning av låneopptak ble opphevet i 2000. Nå heter det at opptak av lån eller leie som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de neste fire budsjettår, skal godkjennes av staten. Dette gjelder imidlertid kun for kommuner/fylkeskommuner som inngår i et særskilt departementalt register over kommuner som ikke klarer å opprettholde et budsjett i balanse. Kontrollene er dermed i hovedsak endret fra en automatisk kontroll med samtlige kommuner, til et system med mer intensiv kontroll overfor kommuner og fylkeskommuner som har mer uttalte økonomiske problemer.

Kommuneloven, de generelle rettsreglene som forvaltningsloven og offentlighetsloven samt de forvaltningsrettslige prinsipper for utøving av det kommunale og fylkeskommunale selvstyret, utgjør én av reguleringsmekanismene i forholdet mellom stat og kommuner. Den andre mekanismen er særlovene som regulerer innholdet i kommunenes aktiviteter. Det er opp til lovgiver å ta stilling til hvorvidt det skal knyttes en kontrollordning til andre lover enn kommuneloven. Det har blitt vanlig at kommunale og fylkeskommunale vedtak etter andre lover i en eller annen forstand skal kontrolleres av statlige organer. I alle tilfeller der kom-

munene og fylkeskommunene er tillagt myndighet til å gi forskrifter, blir de kontrollert av statlige organer.

I forbindelse med forarbeidene til kommuneloven foreslo kommunelovsutvalget at godkjenningsordninger i særlovgivningen ble gjennomgått. Departementet sa seg enig i prinsippet, men etter at gjennomgangen av særlovgivningen ble avsluttet 10. januar 1997, var knapt noen godkjenningsordninger opphevet. Hove (2002) hevder på denne bakgrunn at de fleste godkjenningsordninger derfor vil bli opprettholdt i framtiden, slik som plan- og bygningsloven, havneloven, bufeloven og delingsloven. Dette er lover som i utgangspunktet gir kommuner/fylkeskommuner stor grad av myndighet, men som til gjengjeld krever statlig godkjenning før de blir gyldige.

Når det gjelder distinksjonen kontroll versus tilsyn, er staten for det første tildelt myndighet til kontroll av vedtak. Lovlighetskontroll (jf. kommuneloven § 59) omfatter å ta stilling til om avgjørelsen er lovlig, om den er truffet av noen som har myndighet til å treffe en slik avgjørelse, og om den er blitt til på lovlig måte. Lovlighetskontrollen svarer slik med alminnelig domsstolskontroll, og omfatter ikke de skjønsmessige sider av avgjørelsen. En mer omfattende kontroll dekkes av begrepene godkjenning, stadfesting og approbasjon. Her kommer også kontroll av skjønnet inn.

I en historisk gjennomgang av kontroll og godkjenninger vil en måtte trekke fram at ordningene i stor grad har vært hvilende. Den kompetansen et statlig organ er tillagt, kan også av lovgiveren være ment som en myndighet som kun skal brukes i begrenset grad. Ekspertene på lovområdet hevder at en derfor må legge til grunn at ordningene ikke er ment å brukes i utstrakt grad. Spørsmålet blir da hvorfor statlige kontrollorganer gis kontrollmyndighet. Ønsket kan være å hindre umotivert preging av lokale hensyn, ønsket om opprettholdelse av nasjonal likhet samt rettssikkerhetshensyn gjennom legalitetskontroll. Kontrollordningene har derfor i praksis størst betydning som en bakenforliggende mulighet og trussel. Denne betydningen kan imidlertid være stor nok. I praksis er det ofte slik at selv om godkjenning, stadfesting og approbasjon innebærer en prøving av hensiktsmessigheten av avgjørelsene (prøving av skjønn), er det på ingen måte tale om en full etterprøving av det foretatte skjønnet.

Det er videre etablert lovregler som gir statlige myndigheter tilsyn med deler av den kommunale forvaltningen. Det gjelder særlig områder som er regulert av særlovgivning. Illustrerende eksempler her er tilsynsmyndighet etter opplæringsloven

§ 14-1 og tilsynsmyndighet etter lovgivningen innenfor sosial- og helsevesenet. I noen særlover er tilsynet så sterkt at det i realiteten er snakk om å treffe vedtak i fellesskap med fylkesmannen, slik som tvangsbestemmelsen i sosialtjenesteloven kapittel 6A, siden fylkesmannen i dette tilfellet kan prøve alle sider i saken fullt ut.

Den historiske gjennomgangen av kontroll- og tilsynsordninger viser at ordningene ikke har vært enkle å kvitte seg med for staten. Vi ser i tillegg at differensiering mellom kommuner fremdeles gjør seg gjeldende, slik at kommuner i "faresonen" blir satt under sterkere statlig styring.

Likevel er det ikke dekkende å si at det ensidig har skjedd en tilstramming overfor kommunene. I perioden fra 1975 har det på den ene siden foregått en uniformering eller standardisering av kommunene, og på den andre siden en kamp mot uniformeringen. Særlovgivningen har vært det sterkeste instrumentet i standardisering av kommunene, og et viktig instrument for staten til å bruke kommunene som redskap for iverksetting av nasjonal politikk. I 1980-årene gjorde flere tiltak seg gjeldende i forsøk på å øke det kommunale handlingsrommet. Tiltakene må helt klart ses på som en reaksjon på den standardiseringen av kommunene som hadde pågått over lang tid. De viktigste tiltakene var rammefinansiering, mindre detaljstyrende regelverk og forsøk. Det ble antatt at fristilling og forsøk reduserte trykket på staten ved at kommunene gjennom større økonomisk fristilling ble tvunget til å revurdere sine egne prioriteringer og standarder for service, i tillegg til å utpeke en framgangsmåte for å effektivisere forvaltningsapparatet

3.2 Tilsyn og særlovgivningen

Som følge av kommunenes oppgaver som velferdsprodusent har den fått stadig flere av sine oppgaveområder regulert gjennom særlovgivningen. I tillegg har det samme skjedd med områder som før var uregulert og ble oppfattet som genuint lokale. Flere av særlovene gir staten særlig rettslig grunnlag for kontroll eller overprøving av kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Kontroll hjemlet i særlovgivningen kan for eksempel skje gjennom godkjennings-, klage- eller tilsynsordninger. I tillegg til fylkesmannens definerte styringsområder og generelle tilsynsfunksjon har dermed statens kontroll- og tilsynsoppgaver tradisjonelt vært utøvd med hjemmel i særlovgivningen og har rettet seg mot kommunenes sektororganer. Dermed har det statlige tilsynet tiltatt etter hvert som sek-

torkommunen bredte om seg. Det har historisk hatt betydning for fylkesmannens tilsynsfunksjon, som gradvis har blitt innskrenket etter hvert som styringen av sektorene ble etablert som egne forvaltningsapparater, sentralt og lokalt.

Skoleområdet er et eksempel på at staten har hatt sterk interesse i å bygge opp sin egen tilsynsadministrasjon. Skoleverket skal her stå som illustrasjon på hvordan den statlige styringen gjennom tilsynet innenfor et viktig særlovsområde utviklet seg.

3.2.1 Tilsyn og kontroll i skoleverket

Stiftsdireksjonen, som bestod av biskopen og amtmanden, hadde overtilsynet med kirke, skole og offentlige stiftelser innenfor stiftet. Gjennom skoleloven i 1860 beholdt stiftsdireksjonen sin dominans, men direksjonen ble supplert med en egen sakkynndighet for skolen. En egen ordning med lokalt organiserte skoledirektører i hvert stift ble tillagt ansvaret for tilsyn, kontroll og veiledning overfor allmueskolen lokalt. I tillegg ble skoledirektørene tillagt en nøkkelrolle i iverksettingen av 1860-loven. Oppretting av skoledirektørembetet kan ses på som selve forutsetningen for å legge skolen inn under et sterk lokalt selvstyre. Skoledirektørene skulle ha kontroll over hvordan statlige tilskudd ble brukt, og samtidig være departementets øyne og ører.

Et viktig tilsynsvirkemiddel var godkjenningmyndighet over en rekke detaljer i kommunenes skoletilbud som undervisning, skoleordning, skolebygg og skoleskyss. I tillegg ble inspeksjonsreiser rundt i kommunen for å utvikle inngående kjennskap til skolevesenet anvendt. Skoledirektørene innhentet og systematiserte opplysninger, overhøringer og vurderinger av lærernes dyktighet, tok del i undervisningen og veiledet, og kunne på den måten sette standarder for og øve innflytelse over undervisningen. Skoledirektørene innberettet inspeksjonsreisene til departementet.

I loven av 1889 ble stiftsdireksjonen nedlagt, noe som reduserte kirkens makt og innflytelse. Biskopen skulle fra nå av kun ha tilsynsrett over kristendomskunnskapen. I tillegg ble skoledirektørene fratatt beslutningsmyndighet og omformet til et overtilsyn med rendyrkede kyndighets- og overvåkingsoppgaver med vekt på legalitetskontroll. Godkjenningmyndigheten forsvant, og utstrakt myndighet ble overført til de kommunale folkevalgte skolestyrene, for eksempel myndighet til å ansette lærere, godkjenne undervisningsplaner, timestfordelinger og kretsreguleringer.

Det ble imidlertid på ny omgjort i skoleloven av 1939. Nå ble på ny kontroll og tilsyn sentralisert, og den statlige regionale skoleadministrasjonen gjennom skoledirektørembetet ble i skolelovene fra 1936 på ny omtalt som overtilsynet. Skoledirektørens myndighet ble styrket og skolestyrenes makt i noen grad redusert både på det pedagogiske og det driftsmessige området. Det skjedde samtidig som staten iverksatte standardiseringstiltak som eksamensordninger og karaktergivning.

Fram mot andre verdenskrig og i tidsrommet da stadige lovendringer skulle gjennomføres, ble direktørembetet utsatt for kritikk, med den begrunnelse at skoledirektøren ikke hadde kapasitet til å føre et fullverdig tilsyn. Tidlig etter andre verdenskrig ble det av Samordningsnemnda for skoleverket, oppnevnt ved kongelig resolusjon av 7. mars 1947, vedtatt at overtilsynet skulle utbygges og følge fylkesgrensene. Likevel drøydde det til 1964 før skoledirektøren var på plass i alle fylkene.

I Læreplanen av 1960 ble skoledirektørene ytterligere styrket og framstod nå med en klarere profil. Overtilsynsbenevningen forsvant til fordel for betegnelsen regional myndighet. Godkjennings- og ankeoppgavene ble utvidet, og skoledirektøren kunne med rette anses som statens forlengede arm som på statens vegne skulle utøve kontroll lokalt. Likevel var det knyttet betydelig rolleklarhet til skoledirektørens posisjon mellom kommune og stat. Dobbeltposisjonen kunne føre til at enkelte direktørers rolleutforming fikk slagside, enten i statens eller kommunenes favør:

Etter hvert steg det fram profiler av ulike skoledirektører slik vi kjenner dem: Her var den skoledirektøren som så det som sin fremste oppgave å være vokter av statens midler, og her var den skoledirektøren som nyttet reglementet til det ytterste til fordel for "sine" skoler (Eide 1985, i Michelsen 2001, referert i Rokkansenteret 2004, s. 47).

Fram mot 1975 økte bemanningen ved skoledirektørembetet, fra de første konsulentene ble tilsatt i 1961 til 161 ansatte i 1975. Grunnskoleloven av 1969 medførte nye bestemmelser om styringsstruktur og organisering av skoleverket knyttet til det regionale og det lokale nivået. Embetet som fylkesskolesjef ble opprettet, og fylkesskolestyrets myndighetsområde ble begrenset til den videregående skolen. Fellesadministrasjonen for skoledirektøren og fylkesskolenemnda ble nedlagt. Skoledirektørene fikk nye oppgaver både i forhold til den pedagogisk-psykologiske tjenesten, skolens innhold, avgangsprøver og personalsaker. Det er blitt hevdet at staten i henhold til skolelovene fra

1959 og 1969 styrte folkeskolen med hard hånd med skoledirektørinstitusjonen som det fremste virkemidlet. Skoledirektøren skulle uttale seg i spørsmål om organisering, plassering og bygging av skoler. Videre skulle han godkjenne rammetimell, timefordelingsplan, spesialundervisning, tilsetting av pedagogisk personale samt undervisningsplan og lærere ved private skoler. Han tildelte også ressurser til spesialundervisning og fremmedspråklige elever.

Men med endringene i grunnskoleloven i 1975 begynte en utvikling med desentralisering og maktforskyvning. Lovendringer i 1975, 1986 og 1988 endret igjen skoledirektørenes oppgaver. Endringene styrket noen funksjoner, men svekket skoledirektøren som kontrollinstans. Kommunene fikk større frihet til å utforme de driftsmessige sidene ved skolen. Skoledirektørens rådgiverfunksjon ble dermed styrket på bekostning av veilederrollen. Et klart eksempel på det er endringen fra ordningen om at skoledirektøren skulle godkjenne planene, til at han skulle se til planer for spesialpedagogiske tiltak, pedagogisk utviklingsarbeid og etterutdanning samt å hjelpe til med å sette planene ut i livet. Utviklingen bort fra kontroll og tilsynsoppgaver har i tillegg sammenheng med dreiningen mot innholdet i det pedagogiske arbeidet i skolen. Skoledirektøren hadde kompetanse på feltet og fikk sammen med skolestyrene i kommunene ansvaret for å veilede og støtte grunnskolen.

Ved inngangen til 1990-årene hadde dermed veilednings- og utviklingsarbeidet overtatt, mens godkjenninger av lærertilsettinger, rammetimell, tildeling av ressurser til spesialundervisning var borte. Skoledirektørembetet ble i 1992 endret til Statens utdanningskontor, som dekket alle nivåer i skoleverket. Omorganiseringen førte til at departementet strammet inn styringen overfor det regionale nivået i forhold til den relativt frie stillingen til skoledirektørene. Formålet var et ønske om å se skole og utdanningssystemet i helhet, og et ønske om å svekke sektorisering.

Kommuneloven av 1992 og tilpasninger som dermed skjedde i særlovene, bidro til at denne utviklingen skjøt ytterligere fart. Sentrale styringsinstrumenter som øremerking og de statlige bestemmelsene over hvordan skolevesenet skulle organiseres, bortfalt. Nå ble skolestyret og skolesjefstillingen ikke lenger obligatorisk i kommu-

nene, og utdanningsdirektøren fikk andre forbindelseslinjer til kommunene. Utdanningsdirektøren forholder seg i dag til en rekke administrasjonsledere og rådmannen som i stor grad har overtatt oppgavene til skolesjefen.

Til tross for at legalitetskontrollen forsvant, fikk utdanningsdirektørene tildelt virkemidler for å stramme inn på den statlige styringen. Det ble satset på å opprettholde et sterkt regionalt styringsnivå. Mens det nasjonale nivået skulle beskjefte seg med sentrale prinsipper og rammer for politikktutforming, ble iverksetting, veiledning, evaluering og forvaltningsoppgaver delegert til regionalt nivå. Mål- og resultatstyring har dermed overtatt for regelstyring ved at utdanningskontorene fra 1993 fikk ansvar for kontroll, evaluering og resultatformidling av tilstanden i skolen slik kommunene rapporterer den. I tillegg til tilsyn og kontroll skulle utdanningskontorene ha veilednings- og serviceoppgaver. Det ble presisert at utdanningskontorene ikke skulle være selvstendige regionale styringsorganer, men departementets forlengede arm på regionalt nivå.

Tilbakerapporteringen har blitt vurdert negativt. Den tar mye tid både i kommunene og hos utdanningskontoret. Det blir hevdet at de samme spørsmålene blir stilt år etter år uten at det skjer noen oppfølging. I tillegg tyder mye på at enkeltskolene har klart å unngå innsyn i skolens kjerneaktiviteter. Mål- og resultatstyringen har i stor grad blitt utformet, gjennomført og anvendt lokalt ut fra enkeltskolenes pedagogiske premisser.

Historien om skoledirektøren/utdanningskontoret som tilsynsmyndighet har rommet både kontroll, tilsyn, evaluering og veiledning. Tyngdepunktene mellom disse oppgavene har endret seg over tid, i tråd med de større politiske prosessene og etter hvordan de ulike politiske regimer har vektlagt sentralisering eller desentralisering av politisk-administrativ myndighet. I den tidlige fasen preges tilsynsmyndigheten av mindre kontroll og mer veiledning overfor den autonome kommunen. I arbeiderpartistatens standardiseringsregime ble tilsyns- og kontrollrollen skjerpet. I dagens kommune er forholdene mer uklare. På den ene siden er veiledningsrollen igjen blitt ideologisk tydeliggjort. På den annen side legger dagens styringssystem, basert på statlig målfastsetting og kommunal resultatrapportering, sterkt til rette for at tilsyn utøves i form av kontroll.

Kapittel 4

Tilsyn med kommunesektoren i Sverige og Danmark

I dette kapitlet beskrives kommunerettet tilsyn i Sverige og Danmark. De skandinaviske landene deler viktige fellestrekk som gjør det mulig å foreta interessante sammenlikninger på tvers av landegrensene. Det gjelder også for tilsynet rettet mot kommunene. I både Norge, Sverige og Danmark er lokale myndigheter gitt et omfattende ansvar for utforming og gjennomføring av offentlig politikk og nasjonale målsettinger. Ansvaret for å yte viktige velferdstjenester som undervisnings-, helse- og sosialoppgaver er lagt til folkevalgte organer på lokalt og regionalt nivå. De samme organene har også ansvaret for å ivareta en god samfunnsutvikling lokalt og regionalt. Den utstrakte desentraliseringen som kjennetegner de skandinaviske landene, medfører imidlertid et behov for staten til å følge opp, og i ulik grad styre kommunene for å sikre at nasjonale mål og hensyn blir ivaretatt. Tilsynet med kommunene er ett av flere virkemidler som statlige myndigheter i de respektive landene benytter for å ivareta dette formålet.

Tilsynsutvalget, i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet, har i arbeidet med å beskrive kommunerettet tilsyn i de skandinaviske landene innhentet skriftlige bidrag fra de sentrale tilsynsdepartementene i Sverige og Danmark. Beskrivelsen i dette kapitlet bygger i tillegg på innlegg som ble holdt på Nordisk seminar om kommunerettet tilsyn, 8. – 9. mars 2004 i Oslo. Seminaret ble arrangert av Tilsynsutvalget, Kommunal- og regionaldepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

4.1 Sverige

4.1.1 Innledning

Formålet med dette avsnittet er å gi en oversiktlig beskrivelse av statlige myndigheters tilsyn med kommunenes og *landstingenes* (tilsvarende fylkeskommunenes – i det følgende anvendes betegnelsen kommunene på både kommunene og landstingene) virksomhet i Sverige.

Statens tilsyn med kommunene er for tiden ikke gjenstand for noen utredning i Sverige, og inngår heller ikke i regjeringens mandat for *Tillsynsutredningen*. Det er likevel sannsynlig at regjeringen på et senere tidspunkt kommer til å be den parlamentariske *Ansvarskommittén* utrede spørsmål som gjelder tilsyn og oppfølging av kommunal virksomhet, og gi komiteen mandat til å utrede de prinsipielle endringene i ansvars- og oppgavefordelingen mellom stat, landsting og kommuner.

Spørsmålet om statens tilsyn med kommunenes og landstingenes virksomhet ble sist utredet av *Statkontoret*, som i en rapport (1998:8) presenterte en omfattende kartlegging av det statlige tilsynet med kommunenes og landstingenes virksomhet.

4.1.2 Generelt om kontroll og tilsyn overfor kommunene

All virksomhet som drives av offentlige organer og deres ansatte (så vel statlige som kommunale), står under tilsyn av *Justitieombudsmannen* (tilsvarende sivilombudsmannen) og *Justitiekanslern* (delvis tilsvarende riksadvokaten), som er kontrollorgan for henholdsvis Riksdagen og regjeringen. Særlig Justitieombudsmannen betraktes ofte som en mulighet for den enkelte borger til å få i stand granskning av offentlig forvaltning og offentlige tjenestemenn.

Kommunenes virksomhet drives med hjemmel i et stort antall lover (særlover). Hvordan de kommunale virksomhetene skal drives, er regulert i *kommunallagen* (kommuneloven) og *förvaltningslagen* (forvaltningsloven). I de tilfeller der kommunene driver virksomhet som ikke er regulert i særlov, gjelder bestemmelsene i kommuneloven og forvaltningsloven. Kommuneloven inneholder blant annet bestemmelser om kommunal revisjon.

Det finnes ingen statlig tilsynsmyndighet som fører kontroll med at kommunene faktisk følger kommuneloven.

Kommunens innbyggere kan i prinsippet alltid klage lovligheten av kommunale vedtak inn for forvaltningsdomstolen. Innholdet i et kommunalt vedtak kan også påklages, ved et såkalt *förvaltningsbesvär* (forvaltningsklage). Den domstolen eller

myndigheten som prøver saken, vanligvis *länsstyrelsen* (tilsvarende fylkesmannsembetet), har i prinsippet samme kompetanse som den kommunale myndighet som har truffet det påklagede vedtaket. Gjennom avgjørelser som treffes i forbindelse med overprøving av kommunale vedtak, utvikles det også en omfattende praksis, blant annet om hvor langt kommunenes beslutningsmyndighet går.

Øvrige kontroll- og tilsynsordninger overfor kommunene er regulert i særlovgivningen.

4.1.3 Særlovgivning som regulerer statlig tilsyn med kommunene

Statens tilsyn med kommunale virksomheter gjelder først og fremst virksomheter innenfor helsetjenester, sosialtjenester og skole. Det statlige tilsynet er hjemlet i et stort antall lover. Det eksisterer for tiden ingen oversikt over hvor mange tilsynslover som finnes.

Statens tilsyn med kommunale virksomheter gjør med noen få unntak ikke forskjell på om virksomheten drives av en kommune eller i ulike former i privat regi. De to viktigste unntakene gjelder sosialtjenesten og skolen, der kommunene i henhold til loven har et klart ansvar. Dette utelukker imidlertid ikke at det kan finnes private aktører som utfører sosial virksomhet eller skolevirksomhet. Når det gjelder helse-/sykepleie, rettes det statlige tilsynet både mot personalet og mot de virksomhetsansvarlige.

For øvrige kommunale virksomheter som omfattes av bestemmelsene i noen lov om tilsyn (for eksempel en miljøfarlig virksomhet som et avfallsanlegg, der kommunen/landstinget er arbeidsgiver med ansvar blant annet for de ansattes arbeidsmiljø, eller når kommunen eier en flyplass), er kommunen å betrakte som en hvilken som helst annen virksomhetsansvarlig. I denne sammenheng foreligger det intet som gir kommunen/landstinget noen særrettigheter eller noen særstilling i forhold til tilsynsmyndigheten. Bestemmelser som gjelder alle ansvarlige for visse typer tilsynsobjekter, for eksempel det at tilsynsmyndigheten skal gis innsyn i informasjon eller tilgang til lokaler, gjelder også for kommunen. Det samme gjelder eventuelle sanksjoner tilsynsmyndigheten kan iverksette, for eksempel krav om tiltak, vedtak om å stenge eller forby en viss virksomhet, eller økonomiske sanksjoner (sanksjonsavgift).

Det statlige tilsynet med kommunene og landstingene ivaretas av en rekke ulike tilsynsmyndigheter. På visse områder, for eksempel når det gjel-

der sosialtjenesten, ligger tilsynsmyndigheten hos länsstyrelsen. På andre områder, som skole og helse/sykepleie, er det sentrale statlige myndigheter som *Statens skolverk* hhv. *Socialstyrelsen* som er tilsynsmyndighet. Det forekommer også at kommunen selv (landstingene har ifølge loven ingen tilsynsoppgaver) er tilsynsmyndighet for virksomhet som kommunen selv driver.

Kommunenes tilsynsvirksomhet er regulert i et tjuetalls forskjellige lover på følgende samfunnsområder:

- Miljøvern
- Næringsmidler
- Dyrevern
- Brannvern og redningstjeneste
- Servering og salg av alkohol og tobakk
- Lotterier
- Frittstående førskolevirksomhet
- Private pleie- og boinstitusjoner

I forhold til de ressursene som settes inn, er tilsynet på miljøområdet i særklasse det mest omfattende. Miljøtilsynet utgjør anslagsvis halvparten av kommunenes samlede tilsynskostnader (i Tillsynsutredningen vurdert til SEK 1,5–2 milliarder).

På alle disse områdene inngår det kommunale tilsynet som et ledd i en samlet offentlig tilsynsvirksomhet, en tilsynskjede, som ofte også omfatter både en sentral statlig myndighet og länsstyrelsen. Fordelingen av oppgavene mellom organene i kjeden kan variere noe, men vanligvis har den sentrale myndigheten ansvar for normeringen i form av vedtak om forskrifter for tilsynene, tilsynsveiledning og nasjonal oppfølging av tilsynsvirksomheten. Innenfor for eksempel lotteri, næringsmidler og skole utføres viktige deler av det direkte tilsynet av sentrale statlige myndigheter. De oppgavene som ligger på regionalt nivå, er oftest heller ikke operative i forhold til private tilsynsobjekter, selv om det også her finnes unntak, for eksempel på miljøområdet.

Hovedprinsippet er at kommunenes tilsynsvirksomhet skal finansieres ved avgifter innbetalt av tilsynsobjektene. For tilsyn med skole og sosialtjeneste skal det imidlertid ikke kreves avgift. Den enkelte kommune fastsetter selv avgiftsbeløp, unntatt for tilsyn på næringsmiddelområdet, der den sentrale statlige myndigheten, *Livsmedelsverket*, bestemmer satsene.

Kommuneloven fastsetter at i de tilfeller der kommunen er tilsynsmyndighet for en virksomhet kommunen selv driver, skal tilsynsansvaret og driftsansvaret for den aktuelle virksomheten beslutningsmessig og organisatorisk være atskilt og tilligge to ulike kommunale nemnder. Det for-

hold at kommunen i visse tilfeller både er tilsynsmyndighet og virksomhetsansvarlig, kan likevel føre til både prinsipielle og praktiske problemer, blant annet såkalt *jäv*, eller inhabilitet.

Et argument for å gi kommunene ansvar for tilsynet på visse samfunnsområder er den nære forbindelsen til de andre oppgavene kommunene har på disse områdene. I dette ligger også en tillempling av et relativt bredt tilsynsbegrep, som i tillegg til tilsynsmyndighetens granskning av at lovens krav er oppfylt, også omfatter f.eks. rådgivning i spørsmål om og fremme av godt livsmiljø eller gode oppvekstvilkår for barn og unge.

4.2 Danmark

4.2.1 Generelt om kontroll og tilsyn overfor kommunene

Etter Grunnloven § 82 skal kommunenes rett til selvstendig å styre sine anliggende under statens tilsyn reguleres ved lov. Det alminnelige kommunale tilsynet ivaretar i henhold til reglene i *lov om kommunernes styrelse* (tilsvarende kommuneloven) et slikt alminnelig tilsyn med kommunene. Tilsynet er hovedsakelig et legalitetstilsyn og utøves i prinsippet *ex officio*.

En rekke kommunale vedtak kan også påklages til en gitt statlig klagemyndighet. Klageordningene er hjemlet i særlovgivningen. I tillegg er det på en rekke sektorer med hjemmel i særlovgivningen etablert særskilte myndigheter som er gitt visse tilsynsoppgaver overfor kommunene. Dette tilsynet kommer i tillegg til at det departementet som er ansvarlig for en gitt sektor, på uhjemlet grunnlag utøver et såkalt overtilsyn med kommunene. Videre har den kommunale forvaltningen inngått i arbeidsområdet til *Folketingets Ombudsmand* (tilsvarende Sivilombudsmannen).

Det er dermed mange aktører – det alminnelige kommunale tilsyn, klageinstanser, tilsynsmyndigheter, departementene og Folketingets Ombudsmand – som er gitt myndighet til å etterprøve kommunale avgjørelser mv.

4.2.2 Nærmere om det alminnelige kommunale tilsynet

Organisering

Fram til 1. januar 2004, da en endring i den kommunale styrelseslov trådte i kraft, ble det alminnelige tilsynet med primærkommunene i første instans ivaretatt av et tilsynsråd nedsatt for hvert *amt* (tilsvarende fylke). Tilsynsrådene ble ledet av *stat-*

samtmanden (tilsvarende fylkesmannen), og de fire andre medlemmene var valgt av *amtsrådet* (tilsvarende fylkestinget) blant dets medlemmer.

Det alminnelige kommunale tilsynet i Danmark har altså bare foreligget i dagens form siden 1. januar 2004. I dag ivaretas tilsynet med både primærkommunene og *amtskommunene* (tilsvarende fylkeskommunene) av fem statsamtmenn. Hvilke amtskommuner (og primærkommunene innenfor disse) hver av dem fører tilsyn med, er fastsatt ved lov.

Statsamtmanden er ikke undergitt *Indenrigs- og sundhedsministeriets* (departementet) instruksjoner i sin utøvelse av tilsynet. Som et ledd i tilsynet kan departementet fastsette generelle forskrifter for utøvelsen av statsamtmandens myndighet.

Målet med omorganiseringen av tilsynet var å effektivisere det alminnelige kommunale tilsynet som organisasjon, og på den måten styrke og bedre gjennomføringen av tilsynet. Tilsynet med kommunene og amtskommunene er forankret hos fem statsamtmenn for å samle ekspertisen hos færre og tyngre tilsynsmyndigheter, og sikre faglig opprustning av tilsynet.

Nedleggelsen av tilsynsrådene betyr at politikerne ikke lenger er en del av det kommunale tilsynet. Endringen har rendyrket det kommunale tilsynet som en ren juridisk vurdering av kommunenes overholdelse av lovgivningen.

Før kommuneloven ble endret, var det departementet som førte tilsyn med blant annet amtskommunene og København og Frederiksberg kommune. Videre førte departementet tilsyn med tilsynsrådene. Endringen innebærer at departementet nå bare fører tilsyn med de fem statsamtmennenes utøvelse av tilsynet, og kommunalbestyrelsen (tilsvarende kommunestyret) og kommunestyremedlemmene har adgang til å klage statsamtmennenes avgjørelser om sanksjoner eller godkjenning inn for departementet.

Oppgaver

De fem statsamtmennene fører legalitetskontroll med kommunene. Statsamtmanden fører altså tilsyn med at kommunene overholder lovgivning som særlig får anvendelse på offentlige myndigheter, herunder også uskrevne offentligrettslige rettsgrunnsetninger.

Statsamtmanden skal videre påse at kommunene overholder kommunale forskrifter hjemlet i lovgivning som særlig gjelder offentlige myndigheter. Lovendringen innebar at statsamtmanden nå også skal føre kontroll med overholdelsen av lokale forskrifter som gjelder styrings- og forvalt-

ningsmessige forhold i kommunen, for eksempel kommunens vedtekter og forretningsorden eller kommunens kasse- og regnskapsforskrift.

Statsamtmennene er ikke en klageinstans. Det kommunale tilsynet fører legalitetskontroll med kommunene. Dette betyr at en klage eller en henvendelse fra en borger verken er en nødvendig eller tilstrekkelig forutsetning for at tilsynsmyndigheten kan innlede granskning. Statsamtmannens plikt til å undersøke en sak nærmere inntreffer når det foreligger opplysninger som medfører en viss sannsynlighet for at det foreligger en ulovlighet som ikke er av bagatellmessig karakter. I praksis er det ofte henvendelser fra borgere eller andre som fører til at det innledes granskning.

I noen få tilfeller krever kommunens disposisjoner statsamtmannens godkjenning eller samtykke. Statsamtmannens godkjenning kreves blant annet dersom kommunen påtar seg solidarisk ansvar ved å gå inn i en forening, en institusjon, et selskap eller lignende i forbindelse med avtaler mellom kommuner i henhold til lov om kommunernes styrelse § 60 når avtalen medfører innskrenkninger i de deltakende kommunestyres myndighet i henhold til loven (kommunalt fellesskap). Statsamtmannen skal videre godkjenne kommunens revisor og samtykke til avskjedigelse av revisor.

Reaksjonsmuligheter

Lov om kommunernes styrelse hjemler en rekke sanksjoner som tilsynsmyndigheten kan anvende overfor ulovligheter i kommunestyret. Statsamtmannen kan oppheve eller suspendere en klart ulovlig avgjørelse og anvende tvangsbøter overfor medlemmer av et kommunestyre når de er ansvarlige for at kommunestyret unnlater å iverksette et tiltak som det etter loven har plikt til å iverksette. Tilsynsmyndigheten kan ikke anvende andre sanksjoner enn dem som er hjemlet i loven. For eksempel kan ikke tilsynsmyndigheten omgjøre eller sette sin egen avgjørelse i stedet for en kommunal avgjørelse.

Videre kan statsamtmannen anlegge erstatningssøksmål mot kommunestyremedlemmer som er ansvarlige for at kommunen er påført et tap. Statsamtmannen kan likevel frafalle erstatningssøksmålet dersom den eller de ansvarlige kommunestyremedlemmene innen en gitt frist innbetaler et nærmere fastsatt beløp til kommunen (erstatningsrettslig bot).

Tilsynsmyndighetens mulighet til å oppheve en avgjørelse eller å ilegge tvangsbøter er imidlertid noe avgrenset. Bruk av denne typen sanksjonsmidler forutsetter at ulovligheten har den nødvendige

klarhet. Med det menes at det ikke må være rimelig tvil om at lovgivningen er tilsidesatt. Dette kalles *klarhetsprinsippet*. Klarhetskriteriet er rettet både mot det rettslige og det faktiske grunnlaget for at tilsynsmyndigheten kan anta at det i en gitt sak foreligger en ulovlighet. Klarhetskriteriet er et selvstendig kriterium, som kommer i tillegg til de øvrige krav som må være innfridd for at tilsynsmyndigheten skal kunne ilegge sanksjoner. Det er dermed ikke tilstrekkelig at tilsynsmyndigheten i en gitt sak mener at lovgivningen er satt til side; ulovligheten skal også være klar. Dette prinsippet gjør at det i praksis stilles strengere krav til sikkerheten i tilsynsmyndighetens lovforklaring for at denne kan danne grunnlag for en avgjørelse om ulovlighet, enn det stilles ved en domstolsprøvelse. Tilsynsmyndigheten vil i særlig grad være tilbakeholden med å anvende denne typen sanksjoner i tilknytning til lovtolkningen av vage, elastiske og skjønnsmessige rettsregler.

Statsamtmannen kan dessuten anvende andre reaksjonsmuligheter enn sanksjoner. For eksempel kan statsamtmannen avgi en veiledende uttalelse om lovligheten av en kommunal disposisjon eller unnlattelse/forsømmelse. En slik uttalelse inneholder tilsynsmyndighetens egen rettsoppfattning av den aktuelle sak. Tilsynsmyndigheten kan i denne sammenhengen oppfordre kommunen til å behandle saken på nytt, eller foredra for kommunen hva den etter tilsynets oppfatning etter gjeldende rett har plikt til å gjøre (såkalt konstate-rende pålegg).

En ytterligere reaksjonstype er statsamtmannens mulighet til å anlegge fastsettelsessøksmål mot et kommunestyre. Denne muligheten anvendes sjelden, men den kan være nyttig i situasjoner der det er usikkert om det er grunnlag for å anvende sanksjoner.

Tilsynsmyndigheten kan videre etter anmodning fra kommunen avgi en veiledende uttalelse. Denne typen uttalelser vil være veiledning i forkant av kommunens avgjørelse, og ikke en etterfølgende reaksjon.

Nærmere om departementets oppgaver

Departementet kan som tilsynsmyndighet i forhold til de fem statsamtmennene av eget tiltak granske blant annet lovligheten av kommunale disposisjoner eller unnlattelser/forsømmelser som statsamtmannen har uttalt seg om, dersom ministeriet mener at saken har prinsipiell eller generell betydning eller er av alvorlig karakter. Departementet kan også vurdere lovligheten av en kommunes disposisjoner eller unnlattelser/forsømmelser selv om statsamt-

mannen har besluttet ikke å granske den aktuelle saken nærmere. Departementet kan uttale seg om lovligheten av kommunale disposisjoner og unnlater/forsømmelser og treffe avgjørelse om sanksjoner i den forbindelse.

I den utstrekning departementet ikke er klageinstans, kan det også vurdere lovligheten av en statsamtmanns beslutning om anvendelse eller unnlattelse av anvendelse av sanksjoner dersom ministeriet mener at saken har prinsipiell eller generell betydning eller er av alvorlig karakter. Departementet kan opprettholde, oppheve eller omgjøre statsamtmannens beslutning om anvendelse eller unnlattelse av anvendelse av sanksjoner. Departementet kan herunder endre statsamtmannens avgjørelse til ugunst for det organet eller medlemmet avgjørelsen er rettet mot.

Departementet har altså mulighet til å treffe avgjørelser om å ilegge kommunene sanksjoner. Dette ble innført som en del av endringene i kommuneloven med virkning fra 1. januar 2004. Departementet kan for eksempel ilegge kommunestyremedlemmer tvangsbøter dersom kommunestyret unnlater å iverksette et tiltak som det etter loven har plikt til å iverksette. Departementet har dermed de samme reaksjonsmulighetene overfor kommunene som statsamtmannen har.

Departementet kan også pålegge statsamtmannen å ta en sak opp til ny behandling. Departementet kan under visse omstendigheter videre anlegge fastsettelsessøksmål eller pålegge statsamtmannen å anlegge fastsettelsessøksmål.

Det grunnleggende kriteriet for om departementet skal ta opp en sak, er om saken forventes å få særlig betydning for tilsynspraksisen. Med det menes om departementets avgjørelse eller uttalelse i den aktuelle saken i vesentlig grad vil bidra til å styre eller samordne tilsynspraksisen.

Dersom et kommunestyre eller et kommunestyremedlem velger å benytte den klageadgangen de har i henhold til kommuneloven, og klage en avgjørelse truffet av statsamtmannen inn for departementet, må departementet både vurdere lovligheten og hensiktsmessigheten av statsamtmannens avgjørelse.

Departementet kan opprettholde, oppheve eller omgjøre statsamtmannens avgjørelser om anvendelse av sanksjoner og om samtykke eller godkjenning gitt i henhold til kommuneloven eller bestemmelser truffet i henhold til kommuneloven, og pålegge statsamtmannen å ta saken opp til ny behandling. Departementet kan herunder omgjøre statsamtmannens avgjørelse til ugunst for det organet eller medlemmet avgjørelsen er rettet mot.

4.2.3 Nærmere om særskilte klage- og tilsynsmyndigheter

Med hjemmel i særlovgivningen kan en rekke kommunale vedtak påklages til statlig klagemyndighet. Klagemyndigheten vil vanligvis ha rett til å overprøve kommunens vedtak, og kan i den sammenheng enten selv fatte et nytt vedtak i saken eller kreve at kommunen behandler saken på nytt. I 2000 eksisterte det i Danmark 28 klageordninger av denne typen (Betænkning nr. 1395:2000).

I særlovgivningen er det i tillegg en rekke bestemmelser som gir et fagdepartement (eller en underliggende etat) myndighet til å føre tilsyn med kommunene. I 2000 eksisterte det 15 tilsynsordninger av denne typen (Betænkning nr. 1395:2000). I de fleste tilfellene gir hjemmelen tilsynsmyndigheten anledning til å føre tilsyn med kommunene, men i noen få tilfeller pålegges myndigheten en plikt til å føre tilsyn. Tilsynsmyndigheten fører enten tilsyn med kommunenes overholdelse av reglene i den lov/på det område som tilsynsordningen er knyttet til, eller med kommunenes administrasjon av enkelte bestemmelser. Tilsynet er altså avgrenset til et nærmere angitt område.

De særskilte klage- og tilsynsmyndigheter vil typisk ha mer inngående sakkunnskap på saksområdet, og myndighetenes prøving vil være mer dyptgående enn kommunaltilsynets prøving av lovligheten. Denne typen klage- og tilsynsorgan vil i tillegg ha andre reaksjonsmuligheter enn kommunaltilsynet. Det alminnelige kommunale tilsynet viker derfor i den utstrekning det er etablert andre klage- eller tilsynsmyndigheter med kompetanse til å behandle den aktuelle saken.

Dersom det av formelle grunner ikke er mulig å benytte en klageinstans, for eksempel fordi den klagende ikke er klageberettiget, eller fordi klagefristen er overskredet og klageorganet ikke kan eller vil gi dispensasjon, er ikke det forhold at det faktisk finnes en klageinstans, til hinder for at den kommunale tilsynsmyndighet kan ta saken opp. Kommunaltilsynet vil også kunne behandle en sak dersom kommunen har truffet et ulovlig kommunalt vedtak og det ikke finnes klageberettigede som ønsker å klage vedtaket inn for klageinstansen.

Kommunaltilsynet har – som nevnt over – mulighet for å anvende tvangsbøter overfor et kommunestyre som unnlater å iverksette et tiltak som kommunen i henhold til lovgivningen har plikt til å iverksette. Unnlater en kommune å rette seg etter en avgjørelse fra en klageinstans, unnlater den samtidig å iverksette et tiltak som den i henhold til lovgivningen har plikt til å iverksette. Kommunaltilsynet har i slike tilfeller mulighet –

og etter omstendighetene plikt – til å bidra til at klageinstansens avgjørelse fullbyrdes ved å ilegge tvangsbøter. Dette er kommunaltilsynets tvangfullbyrdelsesfunksjon.

Særskilte klage- og tilsynsorganer finnes hovedsakelig på sosial-, miljø- og skatteområdet. På sosialområdet kan nevnes *Det Sociale Nævn*, som behandler klager over kommunale avgjørelser. Hver amtskommune har en slik sosialnemnd, som ledes av statsamtmanden. Statsamtmanden leder også den psykiatriske pasientklagenemnda,

som behandler klager over sykehusmyndighetens avgjørelser om ulike tvangsinngrep.

Et eksempel på et sentralt statlig klageorgan som behandler klager over kommunale avgjørelser, er *Naturklagenævnet*. Naturklagenævnet er klagemyndighet for større og prinsipielle avgjørelser i henhold til bl.a. naturbeskyttelsesloven og planloven. På miljøområdet finnes videre blant annet *Miljøstyrelsen*, *Skov- og Naturstyrelsen* og *Miljøklagenævnet*, som blant annet behandler klager over kommunale avgjørelser på miljøområdet.

Kapittel 5

Tilsyn med kommunesektoren

Utvalget skal gjennomgå statlig tilsyn med kommunesektoren. Det gjør det nødvendig å definere og avgrense tilsynsbegrepet, med særlig vekt på statlig tilsyn med kommunesektoren, i forhold til andre begreper som kontroll, veiledning og dialog. Formålet med begrepsgjennomgangen er blant annet å redegjøre for utvalgets forståelse og bruk av tilsynsbegrepet i utredningen.

Det er i tillegg nødvendig å plassere tilsyn som en del av den statlige styringen av kommunesektoren. Tilsyn med kommunesektoren må ses i sammenheng med det generelle forholdet mellom staten og kommunesektoren. Kapitlet er derfor todelt: I den første delen redegjøres det for tilsyn som en del av den statlige styringen av kommunesektoren, mens tilsynsbegrepet drøftes i den andre delen.

Dette kapitlet er delvis basert på rapporten *Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene* (Rokkansenteret 2004), skrevet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet i forbindelse med Tilsynsutvalgets arbeid. Oppdraget ble gjennomført som et utredningsprosjekt basert på studier og drøftinger av aktuell nasjonal og internasjonal litteratur og offentlige dokumenter på området. Det er i særlig grad framstillingen i avsnitt 5.2 En drøfting av tilsynsbegrepet som er basert på denne rapporten.

5.1 Tilsyn som del av den statlige styringen av kommunene

Kontroll og tilsyn med kommunesektoren er en integrert del av den statlige styringen av kommuner og fylkeskommuner. Kontroll og tilsyn med kommunesektoren kan ikke ses isolert, men må knyttes til relasjonen stat og kommune generelt og til statlig styring av kommunene.

I utvalgets mandat er det lagt til grunn at det ved utformingen av statlig tilsyn må tas hensyn til at kommunene og fylkeskommunene er selvstendige rettssubjekter, med selvstendig myndighet og et selvstendig ansvar for sin virksomhet. Staten har ikke generell instruksjonsmyndighet over kommuner og fylkeskommuner som om de skulle ha vært

en integrert del av staten, og styring må derfor i utgangspunktet skje gjennom lovgivning, budsjettvedtak og forhandlinger.

Relasjonen mellom stat og kommune vil kort bli beskrevet i dette avsnittet. Deretter vil ulike typer av statlig styring av kommunesektoren bli beskrevet.

5.1.1 Relasjonen stat-kommune

Kommuner og fylkeskommuner lever i et spenningsforhold mellom statlig styring og et mandat fra innbyggerne lokalt. Kommuneinstitusjonen er et uttrykk for det lokale folkestyret, men er samtidig en integrert del av nasjonalstaten. Relasjonen mellom stat og kommune er derfor utformet slik at det både tas hensyn til det kommunale selvstyret og til statens behov for å styre kommunene.

Denne dobbeltheten har stått sentralt i forholdet mellom staten og kommunene helt siden etableringen av det kommunale selvstyret gjennom formannskapslovene i 1837. Balansegangen mellom handlingsrom og statlig styring har vært, og er, hovedutfordringen i relasjonen stat-kommune.

Formannskapslovene medførte et mer homogent institusjonelt og økonomisk grunnlag for den voksende utøvelse av det lokale selvstyre. I *førkrigskommunen*¹, eller den autonome kommunen, fra 1837 til den andre verdenskrig, gikk statlig styring og utviklingen av det kommunale selvstyre hånd i hånd. Forholdet mellom staten og kommunene var i lange perioder preget av harmonisk sameksistens. En karakteristikk av førkrigskommunen er at den la stor vekt på lokale fellesskap, lokal oppgaveløsning og etter hvert lokal deltakelse. Det lokale handlingsrommet var stort, og det politiske synet var at det lokale liv skulle fungere som vern mot statlige inngrep.

I etterkrigstiden ble nasjonal integrasjon/styring vektlagt uten at ideen om et relativt stort kommunalt handlingsrom ble frafalt. Betegnelsen *forvaltningskommunen* er benyttet på denne

¹ De historiske kommunetyperne førkrigskommunen, forvaltningskommunen og effektueringskommunen er hentet fra ulike publikasjoner fra Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Tommy Tranvik, ref. i Rokkansenteret (2004).

kommuneforholdene. Målet var å balansere hensynene til lokal deltakelse og kollektiv behovstilfredsstillelse. Staten var avhengig av at kommunene kunne gjøre politiske vurderinger i iverksettningen av velferdspolitikken. Kommunene måtte opprustes og på ulike måter uniformeres for å eliminere hindringer som lå i veien for en mest mulig rettferdig fordeling av velferdsgodene. Resonnementet var at stat og kommune hadde felles interesser, og mye av velferdsproduksjonen skulle styres av kommunene, og dermed legges til rette for lokal deltakelse.

I dag kan kommunen kanskje best karakteriseres som *effektueringskommunen*. Likhetskravet og individuelt innrettede rettigheter står i fokus. Det politiske handlingsrommet gjennom skjønnsutøvelse og tilpasning av tjenestetilbudet som kommunen til nå har hatt, blir nå definert som et problem. I stedet blir kommunenes oppgave å effektivisere statlig politikk.

5.1.2 Statlig styring av kommunesektoren

Det lokale selvstyret er en sentral verdi i det norske samfunnet, men denne verdien kan komme i konflikt med andre målsettinger. Det er derfor ansett som nødvendig at kommunene til en viss grad blir underlagt statlig styring med det formål å fremme nasjonale mål. Den statlige styringen kan rettes inn mot ulike deler av den kommunale virksomheten, som organisering, ressursbruk eller resultater. Styringen kan være generell gjennom rammer, eller spesifikk gjennom detaljerte krav og regler.

Allerede i St.meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunene* la staten et mål- og resultatstyringsperspektiv til grunn for styringen av kommunesektoren. I et slikt system skal staten styre kommunesektoren gjennom å sette rammer for virksomheten. Den statlige styringen rettes først og fremst mot resultater, og i mindre grad mot ressurser og organisering. Kommunene og fylkeskommunene gis en viss frihet til å velge mål og prioriteringer og en stor grad av frihet til å velge organisasjonsform. Dialog og informasjonsutveksling mellom forvaltningsnivåene vektlegges. I den sammenheng forutsettes det et rapporteringssystem som gir både nasjonale og lokale myndigheter nødvendig styringsinformasjon.

Både i litteraturen og i offentlige dokumenter er det vanlig å skille mellom tre typer av statlige styringsvirkemidler overfor kommunesektoren: lovbaserte, økonomiske og pedagogiske virkemidler. De tre typene virkemidler må ses i sammenheng og benyttes i mange tilfeller parallelt på samme område.

Lovbaserte virkemidler betyr at staten styrer kommunenes og fylkeskommunenes prioriteringer og oppgaveløsning gjennom lover og forskrifter (som rettigheter, pliktkrav, klage og tilsyn).

Økonomiske virkemidler er overføringer, skatter, avgifter og låneordninger. Det er to typer statlige overføringer: Rammetilskudd er midler som kommunene og fylkeskommunene kan disponere fritt, og som tildeles etter objektive kriterier. Rammetilskuddet utgjør sammen med skatteinntektene kommunesektorens såkalte frie inntekter. Øremerkede tilskudd gis til bestemte formål, og påvirker på den måten kommunenes prioriteringer. Av den grunn karakteriseres slike tilskudd som et sterkt statlig styringsvirkemiddel.

Pedagogiske virkemidler som for eksempel veiledning, informasjon og dialog karakteriseres ofte som "myke styringsvirkemidler". I motsetning til lover, regler og øremerkede tilskudd pålegger ikke slike virkemidler kommunene nye krav eller plikter. Formålet med denne typen virkemidler er likevel å verdimesse og påvirke kommunene til å ta valg i retning av nasjonale mål. Eksempler på konkrete virkemidler av denne typen er statlige handlingsplaner, retningslinjer, informasjonstiltak, forventningsbrev og konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren.

Kontroll- og tilsynsordninger er lovbaserte virkemidler. Gjennom lover og regelverk styres kommunenes prioriteringer og oppgaveløsning. Det kan skilles mellom fire hovedtyper reguleringsmekanismer overfor kommunene (Hagen og Sørensen 2001, referert i Rokkansenteret 2004):

- Å gi kommuneinnbyggerne lovbestemt rett til tjenesten. Dersom staten vedtar individuelle rettigheter til bestemte ytelser, forplikter det kommunen til å tilby tjenesten. Dette er en sterkt økende tendens.
- Reguleringer av organisasjonen ved at lovgivning fastsetter elementer av den kommunale organisering. Etter kommuneloven av 1992 foregår dette i langt mindre grad enn tidligere.
- Standardkrav som minstekrav eller maksimumsstandarder.
- Statlig godkjenning eller kontroll knyttet både til tjenester og infrastruktur.

5.2 En drøfting av tilsynsbegrepet

Dette avsnittet er viet en drøfting av begrepet tilsyn, med hovedvekt på statlig tilsyn med kommunesektoren. Framstillingen i dette avsnittet bygger på rapporten *Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene* (Rokkansenteret 2004).

Regulering i form av kontroll, tilsyn og revisjon utgjør en betydelig del av statlig virksomhet, og man ser i de fleste vestlige land en utstrakt og stadig økende vektlegging av ekstern kontroll. Dette er også tilfellet i Norge. Det finnes i dag om lag 40 statlige organer som fører tilsyn med private og offentlige aktører i Norge. I tillegg finnes det en rekke andre kontrollordninger, jf. kapittel 7. Økningen i tilsyns- og kontrollvirksomheten synes å henge sammen med framveksten av New Public Management-inspirerte reformer for offentlig forvaltning. Desentralisering står sentralt i denne typen reformer, samtidig som de ofte virker sentraliserende gjennom et økt behov for regulering, kontroll og tilsyn. Det synes å være en innebygd spenning mellom autonomi og styring i reformene (Rokkansenteret 2004).

Både i dagligtalen, i offentlige dokumenter og i faglitteraturen blir begrepene kontroll og tilsyn ofte brukt om hverandre og om samme type aktivitet ofte med felles formål. Vidt definert kan både kontroll og tilsyn sies å være styresmaktens innsats for å kontrollere atferd. I dette avsnittet vil vi starte med å drøfte innholdet i begrepet kontroll. Vi vil deretter definere og avgrense tilsynsbegrepet – både i forhold til kontroll og i forhold til veiledning og dialog.

5.2.1 Kontroll

Begrepet kontroll kan defineres som en overordnet offentlig aktivitet med det mål for øye å beskytte og kontrollere aktiviteter samfunnet regner som verdifulle. Det er med andre ord et middel for å sikre at offentlige institusjoner tar hensyn til bestemte verdier. Staten benytter seg av ulike typer kontrollmekanismer for å overvåke og sikre at andre offentlige institusjoner som har fått delegert makt og ressurser av demokratiet, drives i overensstemmelse med lovgivning og politiske intensjoner. Kontroll spiller således en avgjørende rolle i legitimeringen av demokratiet.

Rokkansenteret (2004) viser til fire ulike idealtypiske kontrollmekanismer som kontrollsystemer i den offentlige forvaltning kan bygge på: overvåking, konkurranse, kollegialitet og uforutsigbarhet. Med overvåking menes inspeksjon, gjennomsyn og kontroll ovenfra eller utenfra, og i begrepet ligger det en betydelig grad av hierarki. Konkurranse vil si kontroll gjennom rivalisering om for eksempel stillinger, lønn eller ressurser. Kollegialitet vektlegger kontroll av individ gjennom uformelle gruppeprosesser og felles verdier, for eksempel gjennom profesjonsfelleskap. Uforutsigbarhet vil si å føre kontroll gjennom ordninger

som jobbrotasjon, stikkprøver eller ytre mekanismer som mediene.

Når det gjelder den første kontrollmekanismen, overvåking, kan denne betegnes som en inspektørbasert mekanisme. De tre andre er i mye større grad inspektørfrie, som vil si at de er selvregulerende. Disse inspektørfrie kontrollmekanismerne kan ses på som alternativer til den inspektørbaserte, men i praksis er de ofte i mer eller mindre grad koplet til overvåking. Kontroll gjennom ren overvåking er faktisk mindre vanlig enn kontroll gjennom en eller annen hybridform av de fire mekanismene. Det vil også gjelde for statens kontroll med kommunesektoren, der det vanligste er en inspektørbasert kontrollmekanisme kombinert med en eller flere av de inspektørfrie.

De moderne forvaltningsreformene som har preget vestlige land de siste 20 årene, har gitt en økning i det totale kontrollvolumet og en endring i kontrollmekanismene i tråd med dette. Man har fått en endring i statens kontroll fra en tillitsbasert konsensusorientert kontroll gjennom gjensidighet, samarbeid og veiledning i 1970-årene, til en mer mistillitsbasert, konfronterende, lovpålagt og eksplisitt form for resultatkontroll etter 1980. Dette har gitt seg utslag i økende overvåking, og altså en økning i gjennomsyn og kontroll ovenfra, gjennom en stadig større vektlegging av formelle ordninger som klagemuligheter, offentlig revisjon og tilsyn.

De moderne forvaltningsreformene er også kjennetegnet av en økende vektlegging av konkurranse, der nye former som for eksempel anbud, prestasjonslønn, bonusordninger, rangeringer og ekstern konkurranse om stillinger i det offentlige byråkratiet, for eksempel gjennom økt vektlegging av profesjonell ledelse, har avløst gamle former for konkurranse. Dette har minsket de tradisjonelle formene for uformell, kollegial kontroll med sterke institusjonelle og kulturelle bindinger. Anbud, rekruttering av nye profesjonsgrupper, åremål og lignende har i tillegg gitt en ny type uforutsigbarhet.

En måte å føre kontroll på er gjennom tilsyn. Statlig tilsyn med kommunesektoren kan med andre ord ses på som et uttrykk for statens kontroll med kommunene. I denne sammenhengen er altså tilsyn kun én av flere kontrollmekanismer.

5.2.2 Definisjoner av tilsyn

Med de siste 20 årenes forvaltningsreform er tilsyn en kontrollmekanisme som på mange måter er blitt revitalisert. Til tross for dette er selve begrepet tilsyn og innholdet i det lite tydelig definert og svært varierende fra sektor til sektor. Med andre

ord er tilsyn et hyppig anvendt styringsmiddel, men er likevel en ganske diffus styringsform.

Internasjonalt synes det ikke som det finnes et felles godt ord for det vi legger i tilsynsbegrepet. Begrepet har faktisk ikke en spesiell og klart definert betydning, og begrepsinnhold og tilsynspraksis varierer derfor betydelig. I tilsynslitteraturen snakker man gjerne generelt om *regulation, inspection, supervision* eller bruker fellesbetegnelser som *supervisory agencies/bodies, independent regulators* eller *independent bodies*. I en engelskspråklig OECD-rapport fra 2003 brukes sågar det skandinaviske begrepet tilsyn når det gjøres rede for slike organer i Norge, på samme måte som den internasjonale bruken av det skandinaviske ordet ombudsmann.

I Norge er det særlig Statskonsult som har gitt definisjoner på tilsyn, i forbindelse med ulike utredningsarbeider som er blitt gjennomført. Et gjennomgående trekk ved flere av disse definisjonene er at de forklarer tilsyn ut fra aktivitet eller mål. I en rapport fra 1997 gis for eksempel begrepet en bred definisjon der det å sikre at politiske mål for samfunnsutviklingen blir ivarettatt, er det sentrale. Dette blir gjort ved å definere tilsyn som myndighetenes utadrettede virksomhet for å påse at lover og forskrifter overholdes. I en rapport fra 2000 definerer Statskonsult begrepet noe mer konkret, som myndighetsapparatets kontroll med hvordan rettslige forpliktelser knyttet til ekstern produksjon, aktivitet eller posisjon etterleves, samt eventuelle etterfølgende reaksjoner ved avvik. I 2002 har Statskonsult en betydelig smalere definisjon enn definisjonen fra 1997, men likevel fokusert på aktivitet og mål; tilsyn forstås som konkret kontroll av et pliktsubjekts etterlevelse av en formell regel (Rokkansenteret 2004).

Tilsyn ble i St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlig tilsyn* definert på en tilsvarende måte: all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Kjernen i tilsynsrollen ble ansett å være den konkrete kontrollen av pliktsubjektene etterlevelse av en norm fastsatt i lov, og reaksjoner ved avvik. Det vil normalt være nødvendig med lovhjemmel for å kunne føre tilsyn med rettssubjekter utenfor staten, jf. legalitetsprinsippet. I tilsynsmeldingen gis det også en oversikt over oppgaver som er nær beslektet med tilsyn, og som ofte utøves sammen med tilsynsfunksjonen, for eksempel informasjon, veiledning og regelverksarbeid. Bakgrunnen for at oppgavene utføres i sammenheng kan dels være historisk betingede, dels kan det skyldes at oppgavene er av en slik karakter at det gir effektivitetsgevinster å legge oppgavene til samme myndighetsorgan.

Rokkansenteret (2004) viser til at tilsyn også kan defineres ved å ta utgangspunkt i hva et tilsynsorgan er. Det vises i den sammenheng til at Statskonsult også har gitt slike typer definisjoner på tilsyn, blant annet i definisjonen som er gitt i forbindelse med en kartlegging av statlig tilsyn med kommunesektoren gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, der tilsyn blir definert som et statlig organ som har som formell oppgave å kontrollere (og eventuelt påpeke) kommunenes/fylkeskommunenes overholdelse av plikter som er fastsatt i en norm (lov, forskrift, planvedtak e.l.) og som er bindende for kommunesektoren (Statskonsult 2003).

Denne definisjonen av statlig tilsyn med kommunesektoren skiller seg ikke vesentlig fra definisjonen av statlig tilsyn generelt i tilsynsmeldingen. Formålet med tilsynet er å påse at kommunene og fylkeskommunene oppfyller de forpliktelser de er gitt i lov, forskrift og annet regelverk. Kjerneelementene er kontroll, vurdering og reaksjon. Tilsynet må være hjemlet i lov.

5.2.3 Tilsyn som kontroll og veiledning

Ifølge Rokkansenteret (2004) er det et fellestrekk ved de fleste definisjoner av tilsyn at de vektlegger tilsyn som en kontrollaktivitet, og at dette på mange måter er den mest vanlige og den tradisjonelle måten å oppfatte tilsyn på. Tilsyn som en kontrollaktivitet innebærer vanligvis en etterfølgende kontroll. Det betyr ikke at tilsynet må etterfølge et konkret vedtak, men at man kan gå inn i for eksempel en beslutningsprosess og kontrollere om forutsetninger som er lagt til grunn følges, eller om forberedelsene er forsvarlige. Poenget er at det må ha skjedd noe, som så er gjenstand for gransking og vurdering.

Et kontrollbasert tilsyn tar utgangspunkt i en pessimistisk grunntanke der man reiser tvil om tilsynsobjektene evne eller vilje til å følge de fastsatte regler, og der tilsynsmyndighetens forhold til tilsynsobjektet for en stor del kan karakteriseres som et mistillitsforhold. Ut fra denne logikken vil bare en trussel om sanksjoner føre til måloppnåelse, og man har følgelig en sterk tro på rasjonaliteten i de lover, regler og normer som er nedfelt på et gitt område.

Beslutningsformen er regelorientert, og følger et strengt formalistisk mønster. Dette innebærer at den viktigste kunnskapen en kontrollør kan ha, er kunnskap om lover og regler, og de rette prosedyrene for håndhevelsen av disse. Omgangsformen med tilsynsobjektene kan karakteriseres som en monolog, der tilsynet tilkjenner hva som er

lovens krav, kontrollerer at disse kravene er overholdt, og reagerer med sanksjoner på eventuelle brudd. Det er viktig å holde avstand til tilsynsobjektet, og nøytralitet og likebehandling etterstrebes.

Behandlingslikhet overfor tilsynsobjektene er et grunnleggende prinsipp. Det kontrollbaserte tilsynets profil er følgelig klar, og legitimeringsgrunnlaget hviler på det Max Weber kaller legal autoritet. Dette innebærer at den som myndighetsutøvelsen retter seg mot, anerkjenner kontrollørens autoritative posisjon fordi den er i samsvar med gjeldende lover og regler.

I statens tilsyn med kommunesektoren er det lagt til grunn at fylkesmannen som tilsynsorgan også skal ha en veiledningsrolle i sin tilsynsvirksomhet overfor kommunene. Sammenlignet med et kontrollbasert tilsyn vil et tilsyn basert på veiledning være en mer optimistisk aktivitet. Faglighet og kunnskapsakkumulasjon står sentralt, og man aksepterer at det kan finnes mange veier til det endelige målet, og at regelverket ikke er et mål i seg selv. Dette fokuset på konsekvensorientering framfor regelorientering gjør at den viktigste kunnskapen en veileder kan ha, er fagkompetanse på de relevante fagfeltene. Omgangsformen med tilsynsobjektene er preget av dialog, der tilsynet formidler sin kunnskap om mulige løsninger, mens kommunene bidrar med informasjon om kontekstuelle forhold. Det er viktig å ha nærhet til tilsynsobjektet, slik at gjensidig tillit og innsikt kan opparbeides. Resultatlikhet er viktigere enn behandlingslikhet.

Sammenlignet med det kontrollbaserte tilsynets vektlegging av etterkontroll vil et veiledende tilsyn i like stor grad omfatte forhåndsvurderinger og tilsyn i form av erfarings- og kunnskapsutveksling underveis i en prosess. Et veiledningsbasert tilsyn åpner dermed for bruk av flere typer tilsynsmetoder enn bare kontroll. Veilederrollens profil er mangetydig, og legitimeringsgrunnlaget hviler på en profesjonell autoritet. Dette innebærer at tilsynsobjektene anerkjenner og har stor tiltro til tilsynets fagkyndige ekspertise på området. Veilederen innehar formelt sett en myndighetsposisjon, men handler på en ikke-autoritær måte i denne tilsynsrollen.

For å nyansere skillet mellom tilsyn som henholdsvis kontroll og veiledning beskriver Rokkansenteret (2004) ulike tilsynsroller. Tilsyn ses som en håndverksmessig eller faglig aktivitet der man bruker spesielle egenskaper for å produsere unike produkter. Dette håndverket eksisterer ikke i et vakuum, men trekker veksler på en rekke allerede etablerte profesjonelle og faglige ideer. Disse pro-

fesjonelle og faglige ideene vil variere fra sektor til sektor, og er viktige for å definere hvordan tilsynene oppfatter seg selv og utøver sitt virke. Med utgangspunkt i en slik antakelse identifiseres fire ulike roller som tilsynet kan anta: dommer, kontrollør, fagekspert og konsulent. Rollene kombineres så med fire ulike etater: kontrollstat, overvåkingsetat, fagetat og informasjonsetat. Det gir følgende tilsynsetater med tilhørende profesjonell base og tilsynsrolle:

- Kontrollstat. Profesjonell base i jusen. Følger opp etterlevelse av lover og regler. Tilsynsrolle: dommer
- Overvåkingsetat. Profesjonell base i regnskapslæren. Holder aktører under oppsyn og ser etter utviklingstrekk i kontrollandskapet. Statistikkprodusent, henter inn data og lager oversikter. Åpenhet og innsyn er viktige prinsipper for å sikre offentlig kontroll og debatt. Tilsynsrolle: revisor
- Fagetat. Profesjonell base i vitenskapen. Producerer kunnskap. Innhenter og utvikler kunnskap gjennom forskning og analyse. Målet er vitenskapelig baserte forklaringer, og etatens autoritet kommer av analytiske metoder og objektivitet, heller enn av status. Tilsynsrolle: forsker
- Informasjonsetat. Profesjonell base i lederutvikling og bedriftsøkonomi. Veileder og konsulent overfor virksomheter. Utvikler og forbedrer rutiner. Nyttieverdi viktigere enn legalitet og nøyaktig analyse. Tilsynsrolle: Konsulent

Etatstypene er ikke uttømmende, og tilsynsrollene er sjelden rene. Man kan likevel ikke inneha alle tilsynsrollene samtidig. Bevegelse i retning av en av rollene begrenser muligheten til å møte kravene fra de andre rollene.

Dommerens og revisorens tilsynsaktivitet vil falle inn under et kontrollbasert tilsyn, da det ligger en sterk tro på rasjonaliteten i de lover, regler og normer som er nedfelt på et område. Disse tilsynsrollenes fokus og mål er regelverkskontroll, som innebærer et fokus på prosesser, og tradisjonelt ettersyn av om aktiviteter er utført i henhold til gitte standarder i form av lovverk eller andre normer.

Forskeren og konsulenten faller i større grad inn under et veiledningsbasert tilsyn, og disse vil være mer opptatt av om resultater er i tråd med intensjonene. Deres mål og fokus er i større grad resultatkontroll. I moderne forvaltningsreformer ligger det en intensjon om en dreining i fokus fra regelverkskontroll av prosesser og aktiviteter mot resultatkontroll og større fokus på resultater. Dette

er knyttet til økningen i autonomi og tiltak som desentralisering, fristilling, mål og resultatstyring. I praksis har det imidlertid vist seg å være vanskelig å utføre slik resultatkontroll. Til tross for at moderne reformer fokuserer på resultatstyring, viser empiriske studier at man i virkeligheten fortsatt driver med utstrakt regelverkskontroll, med aktivitets- og oppgavemåling og kontroll av systemer og prosesser.

5.2.4 Forholdet mellom tilsyn og veiledning

Tilsyn ble i St.meld. nr. 17 (2002-2003) definert i vid forstand som et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Kjerneelementene er kontroll av at tilsynsobjektene etterlever de krav som er fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak, og reaksjoner ved ev. avvik. Men som nevnt over kan også tilsyn ha elementer av veiledning i seg. I meldingen ble veiledning og informasjon karakterisert som beslektede oppgaver til tilsyn. Tilsynsmyndigheten vil altså i mange tilfeller ha ansvaret for å veilede og informere tilsynsobjektene. Kontrollen er med andre ord ledsaget av veiledning og informasjon. Dette kalles ofte tilsynsbasert veiledning.

Denne typen veiledning er knyttet til tilsynet og baserer seg på erfaringer fra tilsynet. Hensikten er å hjelpe tilsynsobjektene med å oppfylle myndighetskravene. Det kan skje ved at tilsynsmyndigheten informerer om hvilke krav som gjelder, og ved å gi råd om hvordan påpekte mangler og avvik kan utbedres slik at praksis bringes i samsvar med regelverket. For statens tilsyn med kommunesektoren gjennom fylkesmannen som tilsynsorgan er det lagt til grunn at fylkesmannen også skal ha en veilederrolle i sin tilsynsvirksomhet overfor kommunene.

Veiledningsbegrepet er imidlertid i minst like stor grad som tilsynsbegrepet utydelig definert. For det første vil det variere hvilke aktiviteter man legger inn i den såkalte tilsynsbaserte veiledningen. Oftest vil man inkludere både rene rådgivningsoppgaver – det vil si at tilsynsmyndigheten gir råd om hvilke løsningsforslag tilsynsobjektet kan velge – og informasjon om lover og regelverk og formidling av nasjonal politikk og mål i tilsynsbasert veiledning. Fellestrekket er at denne typen veiledning skjer med utgangspunkt i selve tilsynssituasjonen og erfaringer fra tilsyn.

For det andre er det et utydelig skille mellom tilsynsbasert veiledning og fylkesmannens generelle veiledningsansvar overfor kommunesektoren. Veiledning er vanligvis omtalt som et pedagogisk styringsvirkemiddel overfor kommunesekto-

ren. Det blir betegnet som et mykt styringsvirkemiddel, i motsetning til de tradisjonelle styringsvirkemidlene knyttet til regulering og økonomi. Veiledning er i denne sammenhengen et virkemiddel som staten benytter i sin styring av kommunesektoren – som et alternativ til mer kontrollbaserte virkemidler som for eksempel klageinstituttet, godkjenningsordninger, lovlighetskontroll eller tilsyn, jf. beskrivelse av de statlige styringsvirkemidlene i avsnitt 5.1. Begrepet veiledning er også her en samlebetegnelse som inkluderer oppgaver knyttet til veiledning, informasjon og formidling. Veiledning er knyttet til utvikling av kommunenes virksomhet.

Fylkesmannsembetene kan i kraft av sin fagkompetanse gi kommunene veiledning innenfor tjenesteproduksjon, økonomi, jus og saksområder. Veiledningen kan være av rådgivende karakter, men kan også være informasjon om lover og regelverk. Formidling er knyttet til fylkesmannens rolle som formidler av statlige styringssignaler til kommunene. Formidlingsfunksjonen er nær tilknyttet og delvis sammenfallende med fylkesmannens informasjonsfunksjon. Fylkesmannen skal informere om lover og regelverk og om nasjonale satsninger og mål.

5.2.5 Forholdet mellom tilsyn og dialog

Dialog blir ofte framhevet som et sentralt trekk ved veiledningsbasert tilsyn. Tilsynsmyndighet og tilsynsobjektene har en omgangsform som er preget av dialog. Tilsynet formidler sin kunnskap om mulige løsninger, mens kommunene bidrar med informasjon om kontekstuelle forhold. I tilsynssituasjonen utveksles erfaring og kunnskap, og begge parter opparbeider på den måten gjensidig tillit og respekt og innsikt i hverandres oppgaver og roller.

Dialogaspektet ved tilsyn er også framhevet i utvalgets mandat. Det sies her at tilsynet skal være dialogbasert og støttende.

Dialogbegrepet har også fått stadig økt betydning i det generelle forholdet mellom stat og kommune. Det vektlegges at forholdet mellom stat og kommune skal være preget av dialog, gjensidig tillit, likeverd og partnerskap (for eksempel i St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*).

De såkalte pedagogiske styringsvirkemidlene som staten benytter i sin styring av kommunene, beskrives ofte som dialogbaserte. Kommunene styres gjennom at staten forsøker å påvirke kommunene til å bevege seg i en ønsket retning, for eksempel gjennom tiltak og virkemidler som er tuffet på veiledning eller mål- og resultatstyring.

Denne typen virkemidler er ”mykere” enn de juridiske og økonomiske virkemidlene. De er i større grad basert på likeverdighet mellom staten og kommunene, i hvert fall sammenliknet med den hierarkiske formen for styring som tradisjonelt har vært gjeldende. Denne typen styringsvirkemidler vil dermed i større grad være preget av dialog enn av styring og instruks.

I NIBR-rapporten *Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene* er formene for kommunikasjon mellom fylkesmannen og kommunene analysert, med særlig vektlegging av innslaget av dialog (NIBR 2004b). I denne undersøkelsen er dialog oppfattet som én av flere mulige former for kommunikasjon mellom fylkesmannen og kommunene. Ifølge NIBR er dialog kjennetegnet av en grunnleggende form for *gjensidighet*. Det vil si en gjensidig rett til å framføre sine synspunkter, og en gjensidig oppmerksomhet og respekt overfor den andre partens synspunkter. Dialog vil kunne bety refleksjon, avklaring og læring for begge parter. Her er det sentralt at den ene parten ikke skal være underordnet den andre.

NIBRs forståelse av dialogbegrepet bygger på Jürgen Habermas’ diskursteorier. Sentralt i denne teorien står tanken om at kollektive beslutninger gis legitimitet gjennom argumentasjonsprosesser, men det er da forutsatt at prosessene følger visse regler for fri og rettfærdig debatt. Reglene inkluderer full rett til deltakelse, at alle deltakere kan problematisere enhver påstand og selv står fritt til å introdusere enhver påstand, at alle deltakere fritt kan gi uttrykk for sine egne oppfatninger, ønsker og behov, og at ingen skal nektes å utøve disse rettighetene. NIBR mener at disse reglene utfyller og underbygger begrepet gjensidighet, som de altså mener er kjernen i dialogbegrepet, selv om reglene ikke må følges fullt ut for at kommunikasjon skal kunne klassifiseres som dialog.

NIBR mener at fylkesmannens oppgaver overfor kommune kan knyttes til fire funksjoner: kontroll, veiledning, formidling og gjensidig læring. Kontrollfunksjonen er særlig knyttet til oppgavene i forbindelse med tilsyn, klagebehandling og lovlighetskontroll. Veiledningsfunksjonen er knyttet til utvikling av kommunenes virksomhet, gjennom råd og veiledning innenfor økonomi, jus og fag. Formidlingsfunksjonen er knyttet til fylkesmannens rolle som formidler av statlige styringssignaler, mens gjensidig læring er knyttet til fylkesmannens forpliktelse til å være åpen for innspill fra kommunene – både innspill til hvordan fylkesmannen skal arbeide lokalt overfor kommunene i fylket, og med tanke på at fylkesmannen skal videreformidle innspill fra kommunene til sentralt nivå.

Forutsetningene for dialog mellom staten og kommunene varierer mellom de fire funksjonene. For eksempel vil kontroll i utgangspunktet ikke inkludere dialogelementer. Kontroll er nemlig utøvelse av hierarkisk myndighet, og er kjennetegnet av enveis kommunikasjon, ikke av gjensidighet. Derimot vil veiledningsfunksjonen i større grad være preget av dialog. Men heller ikke her vil partene fullt ut være likeverdige og gjensidige. Veilederen vil i mange tilfeller bli oppfattet å være overordnet mottakeren av veiledning. Også veiledning vil altså ha innslag av hierarkisk styring, selv om veiledning ikke på samme måte som kontroll er hierarkisk myndighetsutøvelse.

Likevel kan det ligge elementer av dialog i alle fire funksjonene til fylkesmannen. Eksempelvis vil tilsyn ofte inneholde både kontroll og veiledning. Tilsynsbasert veiledning vil naturligvis inneholde elementer av dialog. Men også rendyrket tilsyn (kontrollbasert tilsyn) kan ha innslag av dialog. Eksempelvis er det ofte slik at tilsynet avsluttes via et møte der kommunene får presentert resultatene av tilsynet. Kommunene kan da gis anledning til å kommentere og eventuelt imøtegå resultatene av tilsynet. Dialogen kan i slike tilfeller dreie seg om alt fra å oppklare misforståelser til alternative tolkninger av faktiske forhold. Et annet eksempel er hvis tilsynsmyndigheten etter påpekingen av avvik går i dialog med kommunen om hvordan avvikene kan rettes opp. Kommunen gis da mulighet til å unngå eventuelle pålegg/sanksjoner fra tilsynsmyndigheten.

5.3 Utvalgets vurderinger og tilrådinger

Drøftingen av tilsynsbegrepet viser at begrepet er mangetydig og til dels uklart. Det samme gjelder for begrepene kontroll, veiledning og dialog.

Denne begrepsuklarheten kan i noen tilfeller tenkes å være fordelaktig, da det kan gjøre at tilsyn blir et fleksibelt instrument med store muligheter for tilpasning til de enkelte situasjoner. Samtidig er det grunn til å anta at mangetydigheten gjør at instrumentet blir utydelig. Et svensk offentlig utvalg har gjort rede for mulige risikoer som begrepsmessig uklarhet kan medføre, og legger særlig vekt på tre områder: demokrati, rettsikkerhet og effektivitet (SOU 2002:14). Begrepsuklarhet kan bli et demokratisk problem fordi tilsyn er en viktig metode for staten for å sikre at beslutninger blir gjennomført likt og etter intensjonen. Uklarhet om når man kan påkalle granskning eller tilsyn, om når et tilsyn skal gripe inn og om hvilke krav som stilles til tilsynsobjektet, kan bli et pro-

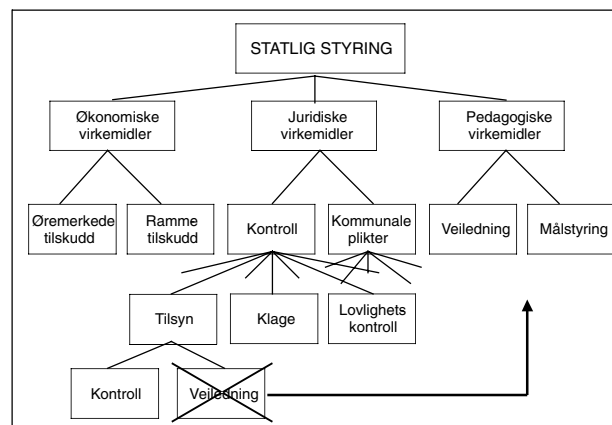
blem for rettssikkerheten. Til slutt kan uklarhet være et problem for effektiviteten, i den forstand at svakt definerte styringssystemer gjør tilsynsorganene usikre om oppdrag, metode og reaksjonsmidler. Etter det svenske utvalgets oppfatning bør man for å imøtekomme slike risikoer komme fram til et mer enhetlig bilde på hva som menes med tilsyn, og utvikle en klarere definisjon av begrepet. Det svenske utvalget foreslår en snever definisjon av tilsyn som granskning, og understreker dermed et syn på tilsyn som en kontrollaktivitet.

Utvalget slutter seg i hovedsak til vurderingene knyttet til tilsynsbegrepet fra det svenske utvalget. Utvalget viser til at begrepsklarhet kan gjøre det usikkert hva tilsynet egentlig er og kan gjøre. Tilsyn er en overprøving av og inngripen i det kommunale selvstyret. Etter utvalgets oppfatning må det da i det minste være tydelig hva staten gjennom tilsynet faktisk har myndighet til å gjøre. Utvalget understreker derfor betydningen av å ha en felles forståelse av hva som menes med tilsyn. Av den grunn bør det utvikles en definisjon av tilsynsbegrepet.

Utvalget viser til at begrepene kontroll og tilsyn ofte er brukt om hverandre og om samme type aktivitet ofte med felles formål. Begrepsgjennomgangen har imidlertid vist at tilsyn er å forstå som en type kontrollordning, og tilsyn er derav en del av statens styring av kommunesektoren. Begrepsgjennomgangen viser imidlertid at tilsynet ofte også inkluderer veiledning. Tilsynsbasert veiledning er avgrenset til å gjelde rådgivning knyttet til selve tilsynet og til erfaringer fra tilsynet. Tilsyn vil altså ofte inkludere både kontrollaktiviteter og veiledningsaktiviteter.

Utvalget viser til at veiledning i utgangspunktet er et pedagogisk virkemiddel, ikke et juridisk. Tilsyn er i utgangspunktet et juridisk, kontrollbasert virkemiddel. Tilsyn er per definisjon en hierarkisk form for myndighetsutøving. Etter utvalgets vurdering er det uheldig at denne typen styring blandes sammen med et av de såkalte myke styringsvirkemidlene, veiledning. Utvalget er av den oppfatning at fylkesmannen i rollen som utøver av tilsyn ikke bør være både kontrollør og veileder. I en situasjon der vi ser en stadig strammere statlig styring og kontroll av kommunene, der særlig de økonomiske og juridiske virkemidlene begrenser kommunenes handlingsrom, er det grunn til å tro at tilsynsmyndighetens veiledning i praksis blir en mer skjult og indirekte form for kontroll.

Veiledning og dialog er positivt ladede honnørord, og det kan tenkes at disse blir brukt for å skape positive assosiasjoner, når man i praksis



Figur 5.1 Statlig styring

utfører streng kontroll. Vektlegging av begreper som dialog og veiledning gir kontrollen et mildere ansikt, men er likevel en fordekt form for kontroll. Forskjellen mellom kontroll og veiledning blir i virkeligheten ikke så veldig stor. Man får i stedet en netto økning i kontroll.

Etter utvalgets oppfatning er det uheldig at tilsyn defineres og praktiseres ulikt. Begrepet tilsyn bør defineres tydeligere. Utvalget mener at tilsyn bør defineres som en kontrollmekanisme. Det betyr at veiledningsaktiviteter klart bør skilles fra tilsynsaktiviteter. Veiledning er et statlig styringsvirkemiddel overfor kommunesektoren, ikke en kontrollmekanisme. Fylkesmannens oppgaver knyttet til både utvikling av kommunenes organisasjon og formidling av nasjonal politikk/mål og informasjon om regelverk bør ikke inngå som en del av tilsynet. Det betyr ikke at ikke fylkesmannen fortsatt skal ha ansvaret for disse oppgavene, men at det skal skilles tydelig, både i lovgrunnlaget og i praksis, mellom fylkesmannen som tilsynsmyndighet og fylkesmannen som veiledningsinstans. Det må da være tydelig for kommunen når fylkesmannen har den ene eller den andre rollen. Samtidig må også de formelle og reelle forskjellene mellom de to rollene være tydelige både for kommunen og for fylkesmannen. Som tilsynsmyndighet er fylkesmannen kontrollør, og kan påpeke avvik og gi pålegg hvis ikke kommunen oppfylder de plikter den er gitt i lovgivningen. Som veiledningsinstans er fylkesmannen rådgiver og hjelper, og så lenge kommunen ikke bryter loven, står kommunen fritt til å følge eller ignorere de råd som fylkesmannen gir.

Figur 5.1 er i utgangspunktet en oversikt over statlig styring med kommunesektoren og statlige styringsvirkemidler. Tilsyn er plassert som én av flere kontrollmekanismer som staten benytter i sin

styring av kommunene. Figuren viser at tilsyn inneholder både kontrollaktiviteter og veiledningsaktiviteter. Utvalgets forslag til definisjon av tilsyn som kontroll vil bety at de tilsynsbaserte veiledningsaktivitetene utgår.

Utvalgets tilrådinger

Tilråding nr. 1: Statlig tilsyn med kommunesektoren er å kontrollere om kommunens virksomhet er i tråd med lover og forskrifter. Veiledning er ikke en del av tilsyn.

Kapittel 6

Rettsgrunnlag og praksis

I dette kapitlet beskrives statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. Både det rettslige grunnlaget for tilsynet og den konkrete utøvelsen av tilsynsfunksjonen gjennomgås. I tillegg beskrives virkninger av tilsynet.

Framstillingen i dette kapitlet er i hovedsak basert på undersøkelser som er gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet i forbindelse med Tilsynsutvalgets arbeid. Det gjelder følgende undersøkelser/rapporter:

- Statskonsult (2003): *Kartlegging av statlig tilsyn med kommunesektoren*. Oslo: Notat til Kommunal- og regionaldepartementet
- NIBR (2004a): *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Oslo: NIBR-rapport 2004:4
- SNF (2004): *En vurdering av kostnader og nytteeffekter av den statlige tilsynsfunksjonen med kommunene*. Bergen: SNF-rapport nr. 09/04

Kapitlet er i tillegg basert på sektorbeskrivelser fra departementene innhentet av utvalget. Departementene har beskrevet omfanget av og innholdet i lovhjemler for statlig tilsyn på egne fagområder. Både rettsreglene og den praktiske gjennomføringen av tilsynet er beskrevet i dette materialet.

Kapitlet er tredelt: Første del gir en oversikt over statlig tilsyn med kommunesektoren, med hovedvekt på tilsynets rettslige grunnlag. Andre del beskriver hvordan tilsynet utøves, mens tredje del beskriver virkninger av tilsynet.

6.1 Oversikt over statlig tilsyn med kommunesektoren

Statlig tilsyn med kommunesektoren er ikke hjemlet i en generell lovbestemmelse. Dette i motsetning til for eksempel lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Hjemmelsgrunnlaget for tilsynet finnes i særlovgivningen. Det er derfor regelverket på den enkelte sektor som er avgjørende for både om staten skal føre tilsyn, og for hvordan et eventuelt tilsyn skal innrettes og gjennomføres.

Rettsgrunnlaget for tilsyn med kommuner og fylkeskommuner i særlovgivningen er ikke sammenhengende eller ensartet. Hvordan tilsynshjem-

lene er utformet, varierer mellom ulike sektorer. I utvalgets mandat legges det til grunn at dette ikke er et resultat av en bevisst utforming av ulike tilsyn sett i sammenheng. Det kan derimot skyldes at tilsynsordningene er utviklet i forskjellige kulturer eller er utarbeidet på forskjellig tidspunkt.

I Ot.prp. nr. 42 (1991-92) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* tok Kommunal- og regionaldepartementet til orde for at hjemler om statlig tilsyn med kommunesektoren burde gjennomgås. En slik helhetlig gjennomgang av statlig tilsyn med kommunesektoren har tidligere ikke blitt foretatt. Det foreligger derfor relativt lite samlet og systematisk kunnskap om statlig tilsyn med kommunesektoren.

Utvalget har på denne bakgrunn kartlagt lover som innebærer statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. Formålet er å få oversikt over statlig tilsyn med kommunesektoren. Resultatene av denne kartleggingen beskrives i dette avsnittet.

Det er tatt utgangspunkt i Statskonsults undersøkelse av statlig tilsyn med kommunesektoren (Statskonsult 2003). Kommunal- og regionaldepartementet ga i 2003 Statskonsult i oppdrag å kartlegge omfang av og innhold i lovhjemler for statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. Dataene fra denne undersøkelsen er supplert, justert og oppdatert i henhold til departementenes beskrivelse av tilsyn på egne områder.

6.1.1 Definisjon og avgrensning

I Statskonsults undersøkelse av statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner ble statlig tilsyn med kommunesektoren definert på følgende måte:

At et statlig organ har som formell oppgave å kontrollere (og eventuelt å påpeke) kommuners/fylkeskommuners overholdelse av plikter som er fastsatt i en norm (lov, forskrift, planvedtak e.l.) som er bindende for kommuner/fylkeskommuner (Statskonsult 2003:1).

Utvalget har i sin kartlegging av statlig tilsyn med kommunesektoren lagt denne definisjonen av tilsyn til grunn. Formålet med statlig tilsyn er å påse at kommunene og fylkeskommunene oppfylder de forpliktelser de er gitt i lov og forskrift. Kjer-

neelementene i tilsynet er kontroll, vurdering og reaksjon. Kontroll innebærer kartlegging av status i forhold til krav (jf. ”plikter som er fastsatt i en norm”). Reaksjon er tilsynsetatens tiltak overfor virksomheten dersom kartleggingen har avdekket avvik fra kravene (jf. ”påpeke”). Det statlige tilsynet med kommunesektoren må være hjemlet i lov eller i medhold av lov (jf. ”formell oppgave”).

Statskonsults undersøkelse omfattet bare tilsyn spesifikt rettet mot kommuner og fylkeskommuner. Tilsyn rettet mot alle eller flere samfunnssektorer inngikk i utgangspunktet ikke, men ble likevel inkludert når tilsynet i realiteten først og fremst berører kommunesektoren. Tilsvarende avgrensning finnes i utvalgets mandat. Utvalget har valgt å tolke denne avgrensningen noe vidt, jf. kapittel 1.4. I kartleggingen er tilsyn rettet mot alle/flere samfunnssektorer inkludert i de tilfeller der tilsynet og det regelverk det føres tilsyn med etterlevelsens av, i stor grad berører kommunesektoren.

6.1.2 Oversikt over lovene

Utvalgets kartlegging viser at 22 lover innebærer statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. De aller fleste av de kartlagte lovene har særskilt hjemmel for tilsyn med pliktsubjektene oppfyllelse av forpliktelser gitt i den aktuelle loven. I noen få tilfeller er det imidlertid ikke en egen hjemmel for tilsyn i loven. Tilsynet har da hjemmel i en annen lov. I et fåtall tilfeller er tilsynshjemmelen gitt i forskrift, ikke i loven. For noen av lovene er det gitt regler for tilsynet i forskrift.

Kartleggingen viser at Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Fiskeridepartementet, Forsvarsdepartementet, Helsedepartementet, Justisdepartementet, Kultur- og kirkedepartementet, Miljøverndepartementet, Olje- og energidepartementet, Sosialdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet har ansvaret for lover som innebærer statlig tilsyn overfor kommuner og fylkeskommuner.

Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet har derimot ikke ansvar for lover som innebærer statlig tilsyn med kommunesektoren. På Landbruksdepartementets område har klageordningene hjemlet i sektorlovgivningen (klagemulighet til fylkesmannen eller til fylkeslandbruksstyret) samt fylkesmannens generelle oppfølgingsansvar overfor kommunene tradisjonelt vært karakterisert som tilsyn. Med utgangspunkt i den definisjonen av tilsyn som er benyttet i kartleggingen, kan

imidlertid ikke denne typen oppgaver karakteriseres som tilsyn. Klage er en annen type kontrollmekanisme overfor kommunesektoren enn tilsyn, jf. kapittel 7. Et generelt oppfølgingsansvar overfor kommunene er heller ikke tilsyn, men derimot veiledning/oppfølging.

I det følgende gis det en oversikt over de kartlagte lovene sortert etter departement. Det er knyttet kommentarer til enkelte av lovene.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

- Lov av 2. april 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (arbeidsmiljøloven)

Denne loven er ikke spesifikt rettet mot kommuner og fylkeskommuner. Loven er rettet mot alle/flere samfunnssektorer. Likevel vil kommuner og fylkeskommuner som arbeidsgiver være pliktsubjekt etter loven, og vil dermed i stor grad være berørt av tilsynet med og regelverket i arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljøloven er derfor tatt med på oversikten over statlig tilsyn med kommunesektoren. Ellers har ikke Arbeids- og administrasjonsdepartementet ansvaret for tilsynslover. Ansvaret for lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og brannvesenets redningsoppgaver og lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr ble fra og med 1. januar 2004 overført fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet til Justisdepartementet.

Barne- og familiedepartementet

- Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)
- Lov av 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)

Barne- og familiedepartementet har ansvaret for to lover som innebærer tilsyn med kommunesektoren. Den ene er knyttet til tilsyn med kommunalt barnevern.

Den andre er knyttet til tilsyn på barnehagesektoren. På barnehagesektoren er tilsynsansvaret i hovedsak lagt til kommunene, som er pålagt å føre tilsyn med virksomheter etter barnehageloven. Det betyr at kommunene fører tilsyn både med kommunale og private barnehager. Barne- og familiedepartementet har etter loven et veiledningsansvar overfor kommunene og eierne, og kan av eget tiltak føre tilsvarende tilsyn som kommunene (i praksis lagt til fylkesmannen). Utover dette er det ikke hjemmel for statlig tilsyn med kommunen på barnehagesektoren. Barne- og familiedepartementet

tet opplyser at de i den pågående gjennomgangen av barnehageloven vurderer å innføre en generell hjemmel for statlig tilsyn med kommunenes oppfyllelse av pliktene i barnehageloven.

Fiskeridepartementet

- Lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann mv.
- Lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

Forurensningsloven er i hovedsak underlagt Miljøverndepartementet. Men ansvaret for den statlige beredskapen mot akutt forurensning, herunder tilsynsansvaret på området, er overført Fiskeridepartementet.

Forsvarsdepartementet

- Lov av 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste

Helsedepartementet

- Lov av 30. mars 1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helsetjenesten (tilsynsloven)
- Lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven)
- Lov av 3. juni 1983 nr. 54 om tannhelsetjenesten
- Lov av 23. juni 2000 om helsemessig og sosial beredskap
- Lov av 18. mai 2001 nr. 24 om helseregistre og behandling av helseopplysninger
- Lov av 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer
- Lov av 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)
- Lov av 2. juli 1999 nr. 63 om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven)

Flere av helselovens virkeområde er ikke avgrenset til kommunesektoren, og lovene er i stor grad ment å ses i sammenheng. For eksempel må helsepersonelloven, pasientrettighetsloven og kommunehelsetjenesteloven ses i sammenheng på det kommunale området. Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten (tilsynsloven) bygger over hele helselovgivningen, og tilsynsansvaret med helseregisterloven er delt med Datatilsynet. Tilsynsmyndigheten med helsetjenesten og helsepersonell består av Statens helsetilsyn og helsetilsynet i fylket etter lov om statlig tilsyn med helsetjenesten av 30. mars 1984 nr. 15 § 1. Helsetilsynet i fylket skal føre tilsyn

med alt helsevesen og alt helsepersonell i fylket, jf. tilsynsloven § 2.

I flere av lovene (og forskiftene) som regulerer helsetjenestens virksomhet, er det også fastsatt tilsynshjemler og tilsynsforpliktelser. Disse bestemmelsene presiserer til en viss grad tilsynsforpliktelsen og tydeliggjør at virksomhetene omfattes av tilsynets virkeområde. På det kommunale området er tilsynshjemler fastsatt i kommunehelsetjenesteloven § 6-3 og tannhelsetjenesteloven § 6-2.

Flere andre helselover, som regulerer helsevirksomhet i sin alminnelighet og ikke bare kommunale helsetjenester, har også slike tilsynshjemler eller hjemler som viser til tilsynsloven. Dette gjelder lov om helsemessig og sosial beredskap, lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger og lov om vern mot smittsomme sykdommer. Verken lov om helsepersonell eller lov pasientrettigheter har egen hjemmel for tilsyn med kommunens forpliktelse. Tilsyn med kommunale virksomheter plikter etter lov om helsepersonell og lov om pasientrettigheter skjer med hjemmel i lov om statlig tilsyn med helsetjenesten og i kommunehelsetjenesteloven.

Justisdepartementet

- Lov av 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige
- Lov av 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)
- Lov av 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr

På Justisdepartementets ansvarsområde gjennomføres det i tillegg tilsyn knyttet til kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Fylkesmannens tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene gjøres på grunnlag av instruks for fylkesmannens beredskapsarbeid (Kgl.res. av 21. september 1979 Instruks for fylkesmannens beredskapsarbeid). Tilsynet på dette området er altså ikke hjemlet i lov eller i medhold av lov. Fylkesmannens tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene inngår derfor ikke i utvalgets oversikt over statlig tilsyn med kommunesektoren.

For øvrig finnes det heller ingen generell lovpålagt beredskapsplikt for kommunene, selv om kommunene på dette området er pålagt plikter, blant annet i forhold til helse- og sosialsektoren, akutt forurensning og brannvern. Justisdepartementet varslet imidlertid i St.meld. nr. 17 (2001-

2002) *Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn* at arbeidet med et lovforslag knyttet til generell kommunal beredskap ville bli igangsatt i 2004.

Kultur- og kirkedepartementet

- Lov av 04.12.1992 nr. 126 om arkiv

Miljøverndepartementet

- Lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
- Lov av 14. juni 1985 nr. 77 plan og bygningslov (plan- og bygningsloven)

Etter plan- og bygningsloven § 13 har departementet det administrative hovedansvaret for statens planleggingsoppgaver etter plan- og bygningsloven, og det framgår at departementet skal arbeide for at de vedtak som treffes på riksnivå, blir fulgt opp i den fylkeskommunale og kommunale planleggingen. Paragrafen bruker ikke ordet tilsyn, men dette overordnede ansvaret kan karakteriseres som en statlig tilsynsoppgave. Mye av tilsynet er delegert fra departementet til fylkesmannen. I § 19-1 annet ledd og § 20-1 siste ledd står det at departementet skal føre tilsyn med at plikten til løpende fylkesplanlegging/kommuneplanlegging blir overholdt. Loven har ingen særskilte reaksjonsmidler overfor fylkeskommuner eller kommuner som ikke ivaretar sitt ansvar etter plan- og bygningsloven.

Olje- og energidepartementet

- Lov av 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi (energiloven)

Sosialdepartementet

- Lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven)

Tilsyn med kommunene på dette området er hjemlet i sosialtjenesteloven § 2-6. Denne bestemmelsen gir hjemmel for å føre tilsyn med kommunens virksomhet etter kapitlene 4, 4A, 6 og 7. Den gir ikke hjemmel for å føre tilsyn med kommunens forvaltning av sosialtjenestelovens kapittel 5 om økonomisk stønad.

Utdannings- og forskningsdepartementet

- Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)

6.1.3 Nærmere om enkelte sider ved tilsynslovene

I dette avsnittet gis en tematisk beskrivelse av tilsynet med kommuner og fylkeskommuner. Det tas utgangspunkt i lovene som regulerer tilsynet, jf. utvalgets kartlegging av tilsynslovene. Følgende sider ved tilsynslovene beskrives: lovens formål, lovens pliktsubjekt, tilsynshjemmel, tilsynsetat, tilsynsoppgavens omfang, tilsynets fokus, tilsynsmetodikk, reaksjonsmidler og om loven inneholder andre kontrollmekanismer. I den tematiske beskrivelsen gis det eksempler fra tilsynslover på ulike sektorer.

Lovens formål

Kartleggingen viser at tilsynslovene er av ulik karakter. Flere av lovene har et formål som favner vidt. For eksempel er formålsbestemmelsen i henholdsvis opplæringsloven og sosialtjenesteloven vidt definert, og omfatter hele sektoren. Andre lover har snevrere formålsbestemmelser, avgrenset til et spesifikt område/oppgave på en sektor.

Pliktsubjekt

Kommunens status som pliktsubjekt varierer etter de forskjellige lovenes innhold og formål. Kartleggingen er avgrenset til å gjelde lover som omfatter tilsyn som er spesifikt rettet mot kommuner og fylkeskommuner, eller der tilsynet først og fremst berører kommunesektoren eller tilsynet i stor grad berører kommunesektoren. Det gjør at det i mange av de kartlagte tilsynslovene er kommunen eller fylkeskommunen som sådan som etter loven er pliktsubjekt. For eksempel legger lov om helse-tjenesten i kommunene ansvaret for primærhelse-tjenester på kommunalt nivå. Ansvaret etter loven påhviler kommunen som sådan, og innebærer at landets kommuner ” skal sørge for nødvendig helsetjenester til alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen”, jf. § 1-1. Ansvaret er negativt avgrenset og omfatter all offentlig organisert helsetjeneste som ikke hører inn under fylkeskommunene eller staten, og privat helsevirksomhet som drives i henhold til avtale med kommunen for å ivareta oppgaver som kommunen har ansvaret for.

Tilsvarende er det som hovedregel kommunen som skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring, mens fylkeskommunen som hovedregel skal oppfylle retten til videregående opplæring, jf. opplæringsloven §§ 13-1 og 13-3. I opplæringsloven er det videre presisert i § 13-10 at kommunen/fylkeskommunen har ansvaret for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven er oppfylt,

herunder å stille til disposisjon de ressursene som er nødvendig for at kravene skal kunne oppfylles.

Andre tilsynslover gjør kommunen til pliktsubjekt indirekte. Loven kan innebære plikter som indirekte får betydning for kommunene og fylkeskommunene ved at de eier eller driver virksomhet som omfattes av reglene og er underlagt tilsyn. Det kan for eksempel være ved at et kommunalt selskap er gitt plikter etter loven, for eksempel i egenkap av å være konsesjonær etter energiloven. De enhetene som utgjør "konsesjonæren", er likevel ikke nødvendigvis en integrert del av kommunens organisasjon, men kan være et kommunalt eid selskap.

Helsepersonelloven er et annet eksempel på at kommunen er pliktsubjekt indirekte. Loven gjelder helsepersonell og virksomheter som yter helsehjelp i riket. Den er ikke særskilt rettet mot kommunene, og gjelder først og fremst helsepersonells plikter og rettigheter. Likevel har kommunen som ansvarlig for kommunehelsetjenestens virksomheter og arbeidsgiver enkelte rettigheter og plikter etter loven. Paragraf 16 krever at "Virksomheter som yter helsehjelp, skal organiseres slik at helsepersonell blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter." Denne bestemmelsen korresponderer i stor grad med en lignende bestemmelse i kommunehelsetjenesteloven § 1-3a.

Forurensningsloven er et eksempel på en lov der kommunens plikter etter loven varierer. Denne loven er ikke rettet særskilt mot kommuner eller fylkeskommuner. Hovedtyngden av lovens plikter er generelt rettet mot enhver som forurenser. Kommunen har flere roller etter forurensningsloven. Kommunen er for det første direkte pliktsubjekt etter loven. Gjennom loven pålegges kommunen en rekke plikter som skal overholdes, for eksempel plikt til å samle inn forbruksavfall og plikt til å ha tilstrekkelig beredskap mot akutt forurensning. Kommunen kommer derimot i forurenserens rolle med dertil hørende plikter blant annet når den søker om tillatelse etter § 11 til å etablere kommunalt forbrenningsanlegg for avfall eller utslipp av kommunalt avløpsvann. Når kommunen eier eller driver avløps- eller avfallsanlegg, blir kommunen gjennom vedtak i medhold av loven pålagt plikter som forurenser. I tillegg har kommunen ansvar som myndighetsutøver i medhold av loven, for eksempel ved å gi pålegg i medhold av § 37 om opprydding av avfall.

Tilsynshjemler

Kartleggingen viser at tilsynet i de aller fleste av tilsynslovene har særskilt hjemmel for tilsyn med

pliktsubjektenes oppfyllelse av forpliktelser gitt i den aktuelle loven. I et fåtall tilfeller er tilsynshjemmelen gitt i forskrift, ikke i loven. Eksempelvis er tilsyn knyttet til energiloven hjemlet i den såkalte energiforskriften. For noen av tilsynslovene er det gitt utfyllende regler for tilsynet i forskrift.

I noen få av de kartlagte lovene er det ikke en egen tilsynshjemmel. Tilsynet med de aktuelle områdene føres da med hjemmel i en annen lov. Dette er for eksempel tilfellet på helsesektoren. Verken lov om helsepersonell eller lov om pasientrettigheter har egen hjemmel for tilsyn med kommunens forpliktelse. Tilsynet med at kommunene oppfyller de plikter de er gitt i disse lovene, gjøres med hjemmel i lov om statlig tilsyn med helsetjenesten og i kommunehelsetjenesteloven.

Tilsynet med kommunenes arbeid knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap er ikke hjemlet i lov eller i medhold av lov. Fylkesmannen er imidlertid i instruks for fylkesmannens beredskapsarbeid gitt i oppgave å føre tilsyn med kommunene på dette området, jf. avsnitt 6.1.2.

Tilsynsetater

Hvilken statlig instans som er tilsynsetat, varierer mellom områdene. Det er likevel slik at fylkesmannsembetet i stor grad er tillagt ansvaret for statlig tilsyn rettet mot kommunesektoren. Fylkesmannen har ansvaret for tilsyn knyttet til barnevern, pleie- og omsorg, samfunnssikkerhet og beredskap, overformynderiene, forurensning, planlegging og opplæring.

Statens helsetilsyn har et overordnet faglig ansvar for tilsyn med sosial- og helsetjenestene etter lov om statlig tilsyn med helsetjenesten og lov om sosiale tjenester. Tilsyn med helsetjenestene og helsepersonell er lagt til Helsetilsynet i fylket. Fylkeslegen er fra 2003 integrert i fylkesmannsembetet, men opptrer i tilsynet med helsetjenestene og helsepersonell som Helsetilsynet i fylket, direkte underlagt Statens helsetilsyn. Fylkesmannen har ansvaret for det konkrete tilsynet med de delene av sosialtjenesten der det er gitt regler om tilsyn.

Av andre statlige etater har for eksempel både Arbeidstilsynet, Kystdirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap tilsynsoppgaver overfor kommunesektoren.

Tilsynsoppgavens omfang

Det kan skilles mellom spesifiserte tilsynshjemler og uspesifiserte tilsynshjemler. En spesifisert tilsynshjemmel avgrenser tilsynet til å gjelde nærmere angitte plikter på området, mens en uspesifi-

sert tilsynshjemmel sier at staten skal føre tilsyn på det aktuelle området uten å avgrense hva det skal føres tilsyn med. For eksempel er tilsynsbestemmelsen i lov om sosiale tjenester spesifisert til å gjelde tjenester hjemlet i kapitlene 4, 4A, 6 og 7. Det vil si at det føres tilsyn med kommunens informasjon og veiledningstjenester for å forebygge eller løse sosiale problemer, plikt til å skaffe midlertidig husvære, tjenester til de som ikke kan dra omsorg for seg selv eller er avhengig av praktisk og personlig bistand for å greie dagliglivets gjøremål, støttekontakttjenesten og støttetiltak til pårørende. Tilsynet dekker også tiltak der det brukes tvang og makt i omsorgen for psykisk utviklingshemmede, og tiltak for rusmiddelmissbrukere som har behov for bistand for å komme vekk fra rusmiddelmissbruk. Kommunenes oppgaver knyttet til plikten til å yte økonomisk stønad etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven er ikke en del av tilsynsbestemmelsens virkeområde.

Opplæringsloven er et eksempel på en uspesifisert tilsynshjemmel. I § 14-1 sies det at det skal føres tilsyn med virksomheter etter opplæringsloven. Tilsynsbestemmelsen omfatter all virksomhet etter opplæringsloven. Også i forurensningsloven finnes det en tilsynshjemmel som er uspesifisert. I § 48 sies det at forurensningsmyndigheten skal føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjonen, forurensninger fra de enkelte kilder og håndteringen av avfall. Tilsynsbestemmelsene innenfor helselovgivningen er også uspesifiserte. Tilsynet omfatter i prinsippet alle kommunens plikter etter loven eller i medhold av lov. På områder med uspesifiserte tilsynshjemler omfatter altså tilsynet alle forhold som har betydning for kommunens lovoppgjør på de aktuelle områdene.

Hvorvidt hyppigheten av tilsyn er regulert i lov eller i medhold av lov, varierer. For eksempel er det når det gjelder tilsyn med barnevernsinstitusjoner, krav i forskrift om at tilsynsmyndigheten skal foreta tilsyn i form av systemrevisjon i institusjon én gang hvert år (og fra 2004 har staten overtatt fra fylkeskommunene ansvaret for barnevernsinstitusjoner). Hovedtendensen er likevel at denne typen krav til tilsynsfrekvens ikke er nedfelt i lov eller i medhold av lov. Det er derimot på noen områder denne typen krav i tildelingsbrev mv. til tilsynsmyndigheten. For eksempel er det i fylkesmannsembetenes embetsoppdrag for 2004 sagt at fylkesmannen skal føre beredskapstilsyn med ¼ av kommunene i fylket.

Tilsynets fokus

Reguleringer der kommunen er pliktsubjekt, kan rette seg mot flere sider ved den kommunale virk-

somheten. Ifølge Statskonsult (2003) kan tilsynet rette seg mot følgende forhold:

- Kommunal/fylkeskommunal forvaltning (det vil si tilsyn som rettes mot den saksbehandlingen som kommunen/fylkeskommunen driver på et område der kommunen/fylkeskommunen er tillagt et forvaltningsansvar overfor tredjeperson)
- Organisering (det vil si tilsyn som er rettet mot selve organiseringen av kommunens/fylkeskommunens virksomhet)
- Økonomi og ressurser (det vil si personalressurser, økonomiske rammer mv)
- Prosesser (det vil si prosedyrer, rutiner e.l. som ikke direkte gjelder den kommunale forvaltningen)
- Resultater (det vil si kommunens/fylkeskommunens oppfyllelse av konkrete resultater, produkter e.l.)
- Annet

Undersøkelsen til Statskonsult (2003) viser at det kan være vanskelig å gi en dekkende beskrivelse av disse forholdene knyttet til tilsynets fokus. For det første er det til dels vanskelig å definere innholdet i de nevnte forholdene. For det andre er det vanskelig å skille mellom tilsynets direkte fokus og indirekte virkninger av fokuset. Kartleggingen viser at svært mange av tilsynslovene retter seg mot flere av forholdene samtidig. I tillegg er det slik at mye av tilsynets fokus reguleres gjennom andre forhold enn lovgivningen. Departementene vil ofte gjennom etatsstyringen av tilsynsmyndigheten påvirke og bestemme tilsynets fokus.

Det er likevel mulig å gi noen eksempler på tilsynets fokus. Noen av tilsynslovene slår fast at det skal føres tilsyn med den kommunale/fylkeskommunale forvaltning. Det er for eksempel tilfelle for en del av tilsynet med kommunens barnevernstjenester.

Det synes videre som om krav om kommunal internkontroll på et område påvirker tilsynets fokus. Eksempelvis ble krav om internkontroll i sosialtjenesteloven innført samtidig med at tilsynet ble endret fra inspeksjonstilsyn i institusjoner til systemrettet tilsyn rettet mot de kommunale virksomhetenes tjenester, i og utenfor institusjon (inspeksjonstilsyn ble likevel videreført knyttet til tilsyn med tiltak der det anvendes tvang og makt overfor psykisk utviklingshemmede). Tilsynet konsentreres nå om hvorvidt virksomhetens egne systemer for ledelse og styring er egnet til å følge opp regelverket, og om hvorvidt deres egne systemer, rutiner og tiltak tilsier at regelverket kan overholdes i tiden fram-

over. Det betyr at tilsynet er rettet både mot kommunens sikring av resultatkrav som avledes av lov og forskrift – for eksempel at kommunen sikrer at tjenestemottakere mottar et tjenestetilbud som dekker livsviktige behov – og prosesskrav – for eksempel saksbehandlingsregler og/eller internkontrollforskriften.

For tilsynet på flere sektorer er det lagt til grunn at tilsynet skal innrettes mot det eller de forholdene eller områdene der behovet er størst. For eksempel legges det i opplæringssektoren til grunn at tilsynsmyndigheten skal konsentrere ressursene der behovet er størst, jf. St.prp. nr. 65 (2002-2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*. Det betyr at det kan utpekes særskilte innsatsområder av nasjonal interesse for et rettet tilsyn, men òg at fylkesmennene ut fra sin samlede informasjonstilgang kan prioritere områder og skoleeiere for nærmere tilsyn. Denne sektoren er også et eksempel på at det i stortingsdokumenter de siste årene har vært understreket at

tilsynet må dreies fra regelkontroll til resultatkontroll.

Tilsynsmetodikk

Med tilsynsmetodikk menes departementets/tilsynsmyndighetens strategi for metode i forbindelse med tilsynet. I et klart flertall av sektorene der det føres tilsyn rettet mot kommunesektoren, er det ikke fastsatt spesifikke krav til tilsynsmetode i lov eller forskrift. Unntaket er tilsynsbestemmelser som pålegger at det skal føres stedlig tilsyn (for eksempel sosialtjenestelovens bestemmelse om tilsyn med tiltak der det anvendes tvang og makt overfor psykisk utviklingshemmede).

I tillegg er det i noen sektorer føringer i forarbeider eller andre steder på hvilken metodikk tilsynsmyndigheten skal benytte. For eksempel gir forarbeidene til de endrede tilsynsbestemmelsene i sosialtjenesteloven føringer på at tilsynet skal fokusere på system og samordning – ikke bare enkelttjenester. På samme måte gir nye bestem-

Boks 6.1 Tilsynsmetoder for tilsyn med sosiale tjenester

Planlagte tilsyn

Fylkesmannens hovedaktiviteter knyttet til tilsyn med kommunens virksomheter etter sosialtjenesteloven er fra 1. januar 2003 utformet som planlagte tilsyn etter systemrevisjonsmetoden. Metoden innebærer undersøkelser for å fastslå om aktiviteter og tilhørende resultater er i samsvar med krav fastsatt i medhold av lov eller forskrift. Revisjonens fokus på kommunens interne styring og sikringssystemer bidrar også til at tilsynet forebygger uforvarsomhet i tjenestene etter at revisjonen er avsluttet.

Selv om sosialtjenesteloven bestemmer at det skal føres stedlige tilsyn med tiltak der det anvendes tvang og makt overfor psykisk utviklingshemmede, kan tilsyn med disse tiltakene også innrettes mot styring og kommunens egne sikringssystemer og langt på vei følge samme prosedyre som andre systemrevisjoner.

Statens helsetilsyn initierer årlig landsomfattende tilsyn med helse- og sosialtjenestene. Tema for tilsynene velges etter innspill fra departement og regional statsforvaltning og er basert på kriterier som inkluderer en vurdering av sårbarhet og risiko. Det landsomfattende tilsynet gjennomføres innenfor en gitt tidsramme med et bestemt antall kommuner og etter en tilsynsveileder som utarbeides i henhold til tema for tilsynet.

Hendelsesbasert tilsyn

Fylkesmannen kan gjennom eksterne kilder og sin egen tilsynsaktivitet motta informasjon om hendelser knyttet til tjenesteutførelsen som grunnlag for oppfølging fra tilsynsmyndighetenes side. På bakgrunn av opplysningenes innhold vil tilsynsmyndighetene på et selvstendig grunnlag avgjøre om de må foreta nærmere utredning av saken. Tilsynets vurderinger må baseres på en risiko- og sårbarhetsanalyse både i forhold til opplysningenes innhold og tilsynets øvrige prioriteringer ut fra de samme kriteriene som beskrives over.

Områdeovervåking

Tilsynsmyndighetene skal innhente, systematisere og tolke kunnskap om sosialtjenestene fra et overordnet perspektiv for å vurdere om det foreligger avvik mellom myndighetskrav og de behov som skal ivaretas. Områdeovervåking kan også vurderes som en operasjonalisering av "følge med"-ansvaret som er lagt til statlige tilsynsmyndigheter i sosialtjenesteloven § 2-5A. Det forutsettes at valg av mål for og innhold i aktivitetene bygger på en systematisk bruk av risikoinformasjon.

Kilde: Brev av 18. februar 2004 fra Sosialdepartementet til Tilsynsutvalget v/Kommunal- og regionaldepartementet

melser som presiserer kommunens plikt til internkontroll, retning for tilsynets fokus og metodikk. Sosialdepartementet har i rundskriv U-14/2002 (*Ikraftsetting av endringer i sosialtjenesteloven om internkontroll og utvidelse av fylkesmannens tilsyn med tjenester etter kapittel 4 og 6A mv. Statens helsetilsyns ansvar for overordnet faglig tilsyn med sosialtjenesten*) sagt at fylkesmannen skal føre systemrettet tilsyn (systemrevisjon) på sosialområdet. Tidligere ble tilsynet med bolig med heldøgns omsorgstjenester (aldershjem, barneboliger/avlastningsboliger for barn og privat forpleining) gjennomført som inspeksjoner. Fylkesmannens inspeksjonstilsyn med fylkeskommunens rusinstitusjoner falt bort fra 1. januar 2004, da ansvaret for disse institusjonene ble overført til staten ved de regionale helseforetakene. Det har dermed i realiteten skjedd en endring i tilsynet med kommunenes oppfyllelse av plikter gitt i lov om sosiale tjenester fra inspeksjonstilsyn til systemrettet tilsyn. Unntaket er tilsyn med tiltak der det anvendes tvang og makt overfor psykisk utviklingshemmede, som fremdeles gjennomføres som stedlig tilsyn. Men også her kan tilsynet langt på vei skje etter samme prosedyre som ved systemrevisjoner.

Ifølge Sosialdepartementet skal de tilsynsmetodene som gjennom praksis har utviklet seg i forhold til helsetjenester, så langt det passer også benyttes i forhold til tilsyn med sosiale tjenester: 1) planlagte tilsyn etter systemrevisjonsmetoden, 2) hendelsesbasert tilsyn og 3) områdeovervåking (se boks 6.1 for ytterligere opplysninger).

Heller ikke kommunehelsetjenesteloven regulerer direkte hvilken metode som skal anvendes ved tilsyn. Men kommunens plikt til internkontroll gir også her retning for tilsynets fokus og metodikk. Alle virksomheter innenfor helsetjenesten er pålagt å etablere et internkontrollsystem, jf. tilsynsloven § 3-1. Helsetilsynet i fylket skal påse at alle helsetjenester har etablert internkontrollsystem og fører kontroll med sin egen virksomhet på en slik måte at det kan forebygge svikt i helsetjenesten. Tilsynet konsentreres om virksomhetens egne systemer for ledelse og styring for å følge opp lovgivningen, og på de områder der det er stor risiko for svikt. For eksempel tar man ved planlagte tilsyn med virksomheter utgangspunkt i at virksomhetene skal ha internkontroll, og ved systemrevisjoner gransker tilsynet om virksomhetene har etablert systematiske tiltak som sikrer regeletterlevelse.

På både helseområdet og sosialområdet er det likevel generelt lagt til grunn at tilsynsmyndigheten må velge en tilnærming til bruk av kilder og metoder for tilsynet som gjør at kontrollen med at

lovgivningen etterleves utføres best mulig med de ressurser som står til rådighet, jf. Ot.prp. nr. 105 (2001-2002) *Om lov om endringer i lov 30. mars 1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helsetjenesten og i enkelte andre lover*:

Generelt gjelder at tilsynsmyndigheten må velge en tilnærming til bruk av kilder og metoder for tilsynet som gjør at kontrollen med at helselovgivningen etterleves, utføres best mulig med de ressurser som står til rådighet. Plikten til å utøve forsvarlige hensyn medfører at man bør være forsiktig med å definere tilsyn til kun å omfatte de konkrete tilsynsaktiviteter og tilsynsmetoder som etaten benytter per i dag. I beskrivelsen av avgrensningen av tilsyn må tilsynsmyndighetene gis tilstrekkelig handlingsrom til å etablere de aktiviteter og ta i bruk de metoder som etaten finner påkrevd for å ivareta et forsvarlig tilsyn.

Fylkesmannen plikter ifølge barnevernloven å føre særlig tilsyn med barnevernstjenesten i de enkelte kommuner. Dette innebærer at fylkesmannen blant annet skal påse at kommunene utfører de oppgaver de er pålagt etter loven, og sørge for at kommunen får råd og veiledning. Fylkesmannen er ikke pålagt å føre tilsyn med kommunene etter en bestemt metode. Dette i motsetning til hva fylkesmannen er ved tilsyn med barn i barnevernsinstitusjoner (som i dag er statlige). Fylkesmannen skal her føre rutinemessig tilsyn ved besøk i institusjon minst to ganger hvert år. På institusjoner som tar imot barn plassert etter barnevernloven § 4-24 og § 4-26, skal det årlig gjennomføres fire tilsynsbesøk. I tillegg skal det foretas tilsyn i form av systemrevisjon i institusjon én gang i året. For dette tilsynet er krav om internkontroll et grunnlag for fylkesmannens revisjonstilsyn. Kommunene er derimot ikke pålagt plikt til internkontroll etter barnevernloven. En del fylkesmenn gjennomfører likevel i dag tilsyn med det kommunale barnevernet med utgangspunkt i systemrevisjon.

Når det gjelder tilsyn med hjemmel i forurensningsloven, gir ikke loven en direkte beskrivelse av tilsynsmetodikk. Men dette tilsynet skjer gjerne i form av systemrevisjoner som for eksempel kan omfatte en kommune, et avfallsanlegg, et spesialavfallsmottak, et fiskeoppdrettsanlegg eller en industribedrift. I tillegg blir det årlig gjennomført et antall inspeksjoner/verifikasjoner. Prosedyren for systemrevisjon bygger på NS-ISO-standarden (NIBR 2004a).

Fylkesmannens tilsyn med sivil beredskapsplanlegging i fylket gjennomføres i samsvar med rettleider utarbeidet av det tidligere Direktoratet for sivil beredskap (DSB). Rettleideren legger opp

til en tilsynsform som likner systemrevisjoner etter NS-ISO-standard. De vesentligste myndighetskravene finnes i plan- og bygningsloven og i lov om sosial og helsemessig beredskap. Rettledningen skjer som formidling av statlige krav og retningslinjer samt opplæring i metode ved utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyser (NIBR 2004a).

Reaksjonsmidler

Med reaksjonsmidler overfor avvik menes virkemidler som tilsynsmyndigheten kan benytte for å få kommunen/fylkeskommunen til å korrigere et påpekt avvik fra et formelt krav. Lovene som innebærer tilsyn med kommunesektoren inneholder i varierende grad denne typen reaksjonsmidler. Også hvilken type reaksjonsmidler som er gitt, varierer.

For eksempel gir opplæringsloven § 14-1 tredje ledd tilsynsmyndigheten hjemmel for å gi pålegg om å rette på forhold som er i strid med loven eller forskrifter gitt med hjemmel i loven. Også i tilknytning til tilsynet med sosialtjenesten gir lovverket fylkesmannen hjemmel til å gi kommunen pålegg om å rette på forholdene hvis virksomheten drives på en måte som kan ha skadelige følger for tjenestemottaker eller på annen måte er uheldig eller uforsvarlig, jf. sosialtjenesteloven § 2-6.

Tilsvarende mulighet til å gi pålegg finnes i tilknytning til tilsyn med helsetjenestene. Helsetilsynet i fylket beskriver sine funn i en tilsynsrapport. Funnene som beskrives i rapporten, kan enten være forhold som er i samsvar med lovgivningen, forhold som helsetilsynet i fylket mener bør forbedres (merknad), eller forhold som ikke er samsvar med lovgivningen (avvik). Helsetilsynet i fylket begrenser oppfølgingen av tilsyn til avvik, mens det ligger innenfor kommunens frie handlingsrom når det gjelder oppfølging av merknader. Helsetilsynet i fylket følger opp avvikene inntil forholdene er brakt i samsvar med lovgivningen, og kan eventuelt bringe saken inn for Statens helsetilsyn hvis forholdene ikke bringes i orden. Statens helsetilsyn kan – dersom en virksomhet innenfor kommunehelsetjenesten drives på en måte som kan ha skadelige følger for pasienter eller andre, eller på annen måte er uheldig eller uforsvarlig, jf. § 6-3 tredje ledd – gi kommunen pålegg om at forholdene må rettes slik at de blir i samsvar med lovgivningen. Det er ikke som for spesialisthelsetjenesten gitt adgang til å ilegge tvangsmulkt hvis ikke pålegg etterkommes.

Forurensningsloven har reaksjonsmidler som for eksempel fastsettelse av tvangsmulkt og umiddelbar iverksetting av tiltak, jf. §§ 73 og 74. Foru-

rensningsloven har egne straffebestemmelser i kapittel 10.

Andre kontrollmekanismer

Mange av de kartlagte tilsynslovene inneholder også en klageordning til statlig organ. Det vil si at det i særlovgivningen er etablert en særskilt statlig klageordning som da gjelder foran de alminnelige reglene om kommunal klageinstans i forvaltningsloven § 28 andre ledd. Dette er for eksempel tilfellet i forhold til sosialtjenesteloven, opplæringsloven, forurensningsloven og helselovgivningen.

Det finnes også i en del av tilsynslovene andre statlige kontrollordninger, for eksempel godkjenningsordninger mv.

6.2 Utøvelsen av tilsyn

I dette avsnittet beskrives hvordan tilsynet med kommunesektoren utøves i praksis. Beskrivelsen er hentet fra NIBR (2004a). Utvalget ga NIBR i mandat å undersøke hvordan fylkesmannsembetene praktisk utøver tilsynsfunksjonen. NIBR har i denne sammenhengen innhentet data i form av intervjuer i fire fylker og en postalundersøkelse sendt til alle fylkesmennene. For hvert fylke ble det gjennomført intervjuer med fylkesmannsambetet og to kommuner. I utvalget av fylker og kommuner ble det lagt vekt på å sikre spredning i forhold til kriterier som bykommuner, store/små kommuner og spredtbygde fylke.

På basis av denne undersøkelsen angir NIBR variasjonsbredden, og peker på noen tendenser, i fylkesmannsambetenes utøvelse av tilsynsfunksjonen.

6.2.1 Kriterier for tilsynet

Tilsyn med kommunene gjennomføres med hjemmel i særlovgivningen. Tilsynshjemlene kan være uspesifiserte eller spesifiserte, jf. avsnitt 6.1. NIBR (2004a) har undersøkt hvordan tilsynshjemlene oppfattes av dem som utøver tilsynet. Det ble undersøkt hvor konkrete eller generelle kriteriene for tilsyn er, om dette inntrykket varierer mellom hjemlene, om hvordan eventuell tvetydighet er håndtert, og om hjemlene generelt gir et dårlig grunnlag for tilsyn. De intervjuede ble forelagt ulike påstander om kriteriene for tilsyn. Det ble gitt fem svaralternativer som varierte mellom *helt uenig* og *helt enig*. De seks påstandene var som følger:

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

Undersøkelsen viser at fylkesmennene selv jevnt over er noe mer enige i at kriteriene er *generelle og åpner for skjønn*, enn at de er *konkrete og entydige*. Dermed er det ikke overraskende at det er størst enighet i at det er stor variasjon mellom tilsynshjemplene. Mange er noe enige i at embetet har konkretisert generelle hjemler, mens en del færre mener at kriteriene er klare, slik at konkretisering har vært unødvendig. Men det virker ikke som om problemene knyttet til generelle tilsynshjemler regnes som uoverkommelige, siden fylkesmennene jevnt over nærmer seg *ganske uenig* i den siste påstanden, om at *lover og forskrifter gir dårlig grunnlag for det faglige tilsynet med kommunene*. Avdelingslederne i fylkesmannsembetene synes derimot i noe større grad enn fylkesmennene at tilsynshjemplene er konkrete og klare. Den samme oppfatningen synes å være gjeldende hos kommunerepresentantene. De er nemlig jevnt over mer enige i at kriteriene for tilsyn er *konkrete og entydige* enn i at de er *generelle og åpner for skjønn*.

NIBR har også undersøkt om det er variasjoner mellom avdelingene i fylkesmannsembetene i synet på kriterier for tilsyn. Undersøkelsen viser ingen klare tendenser på dette spørsmålet. Likevel kan det synes som om ledere og ansatte i miljøvern-avdelingene i høyest grad opplever hjemlene som konkrete og entydige:

Metodene er klare, det er sjekk av lover og forskrifter. Enten følges de, eller så er det lovbrudd (avdelingsleder, miljøvern-avdeling) (NIBR 2004a:36).

Motsatt er det tilsynsutøverne innenfor beredskap som i størst grad opplever kriteriene for tilsyn som minst konkrete og entydige.

Likevel indikerer undersøkelsen at mangel på klarhet ikke er noe stort problem for tilsynet. Tilsynshjemplene oppleves i hovedsak som ganske konkrete. Det er ingen utbredt frustrasjon eller en gjengs oppfatning om at tilsynshjemplene er uklare,

eller at tilsynet vanskeliggjøres fordi hjemlene er for generelle.

6.2.2 Tilsynsmetodikk

I dette avsnittet vil det bli redegjort for bruken av ulike tilsynsmetoder. Metodene som vil bli gjennomgått, er systemrevisjon, hendelsesbasert tilsyn/inspeksjonstilsyn og overordnet faglig tilsyn (tilstandsvurderinger). Tilsynsmetodene vil bli nærmere omtalt i kapittel 12. Dette avsnittet er konsentrert om fylkesmannsembetenes bruk av metodene og embetenes og kommunenes vurderinger av metodene.

Systemrevisjon

Systemrevisjon er en metode for å kontrollere internkontrollsystemer. Fylkesmannsembetenes tilsyn som gjennomføres som systemrevisjon, har to generelle hovedformål:

- Å fastslå om myndighetskrav (lover og forskrifter) blir overholdt
- Å bidra til utvikling av internkontroll-/styrings-systemer og kvalitetsforbedring

Systemrevisjon retter kontrollen mot at virksomheten kan dokumentere at de har bygd opp et internkontrollsystem, og at dette fungerer i praksis. Ideen er å finne fram til svakheter i systemet istedenfor å fokusere på enkeltstående feilgrep. Systemrevisjon kan gjennomføres både overfor institusjoner eller resultatenheter og overfor hele sektorer i en kommune.

Undersøkelsen til NIBR viser en relativt klar tendens til en utbredt og tiltagende bruk av systemrevisjon. Nesten halvparten av fylkesmannsembetene som besvarte surveyen, oppga at de ønsket å dreie tilsynet i alle avdelinger inn mot en felles metodikk, for eksempel systemrevisjon. I enkelte av embetene har alle avdelinger tatt i bruk systemrevisjon, selv om dette bare er én av flere metoder som benyttes. Bruken av systemrevisjonsmetodikken varierer imidlertid mellom avdelingene. Helseavdelingene har lengst erfaring med metodikken, som de har benyttet siden 1995. I elleve av de 14 embetene som besvarte surveyen, er metoden i bruk i helseavdelingen og sosialavdelingen (ofte slått sammen med familieavdelingen), mens åtte rapporterer at metoden benyttes i miljøvern-avdelingen.

Systemrevisjon benyttes innenfor tilsyn med beredskap i tre av embetene, mens kun ett embete rapporterer at de benytter seg av denne metoden med tilsyn med utdanningsområdet.

Generelt viser undersøkelsen at representantene fra fylkesmannsembetene synes at systemrevisjon er en hensiktsmessig og god metode. Dette positive inntrykket av metoden varierer i liten grad etter nivå eller sektor, men det synes som om avdelingsledere og ansatte i enkelte av utdanningsavdelingene opplever metodikken som mindre egnet for deres område. Dette ble utdypet på følgende måte:

Vi har tonet ned systemrevisjonen, og har mer dialogbesøk. Kommunene følger faktisk lover og regler (på utdanningsområdet) dette er ikke noe problem. Vi kan spille på det kommunene gjør, innenfor det lokale selvstyret (ansatt i utdanningsavdeling (NIBR 2004a:39).

Den jevnt over positive holdningen til systemrevisjon skyldte flere forhold. Mange la vekt på at systemrevisjon hadde ført til at avdelingene nå har en likere tilnærming til tilsyn enn før. Flere syntes at metoden gjorde det enklere å skille mellom tilsyns- og veilederrollen. De fleste la likevel vekt på at metoden var funksjonell i å avdekke viktige uoppfylte myndighetskrav hos kommunene, samtidig som den var konstruktiv i arbeidet med å få kommunene til å oppfylle myndighetskravene. En avdelingsleder i helseavdelingen uttalte følgende:

Systemrevisjon er god metodikk, fordi den går ut på å synliggjøre rutiner, og den er mindre skremmende, mindre farlig. Det er viktig å påpeke rutiner for å få effekter (NIBR 2004a:40).

Enkelte trakk likevel fram som negativt med metoden at tilsynet ikke har kontakt og dialog med brukerne. Dette i motsetning til det som er tilfellet med andre tilsynsmetoder. En ansatt i helseavdelingen uttalte følgende:

Vi holder oss altså på systemnivå, og det negative ved dette er at vi ikke snakker med pasientene. Dermed risikerer man avisoppslag å la "De har ikke spurt oss" (NIBR 2004a:40).

Det ble påpekt at i ett tilfelle hadde lokalpolitikere vært opptatt av denne siden av systemrevisjon. Lokalpolitikere hadde tydelig signalisert at de ønsket at fylkesmannsambetet fortsatt skulle gjøre bruk av inspeksjonstilsyn (i tillegg til systemrevisjon).

Selv om systemrevisjon i hovedsak ble vurdert positivt, påpekte samtidig flere av respondentene fra fylkesmannsembetene at denne metoden gjør tilsynet mer formalistisk, mindre tilrettelagt for dialog og veiledning, med en snevrere innretning mot og sterkere fokus på avvik og mangler.

Undersøkelsen viser at kommunene jevnt over er positive til systemrevisjon som tilsynsmetode. Det synes som om kommunene foretrekker tilsyn i ordnede former, i den forstand at tilsynet er systematisk og ikke utløses av enkelthendelser og medieoppslag:

Vi er positive til systemrevisjon, men ikke til hendelsestilsyn (kommunal leder, helse og omsorg) (NIBR 2004a:41).

Det synes videre som om kommunene over tid har blitt mer velvillig innstilt til systemrevisjon som tilsynsmetode. Kommunene har etter hvert som systemrevisjon har blitt innarbeidet, sett fordelene ved denne tilsynsmetoden. Den er blant annet mer systematisk og forutsigbar enn andre metoder.

Hendelsesbasert tilsyn og inspeksjonstilsyn

Ved inspeksjonstilsyn gjennomføres tilsynet som inspeksjoner av for eksempel institusjoner eller bedrifter. Tilsyn som iverksettes som en reaksjon på en bestemt hendelse/situasjon, kalles hendelsesbasert tilsyn.

Undersøkelsen viser at kommunene oppfatter hendelsesbasert tilsyn som overveiende negativt. Det skyldes i noen tilfeller måten tilsynet utøves på, ikke tilsynsmetoden i seg selv. Mange reagerer på at fylkesmannen for eksempel benytter avisoppslag som kilde – i noen tilfeller er framstillingen i avisen misvisende eller feil. Hendelsesbasert tilsyn kan i tillegg åpne for taktiske utspill fra ansatte eller brukere, med det formål å øke ressursinnsatsen innenfor et område eller til en bestemt institusjon.

Overordnet faglig tilsyn

Overordnet faglig tilsyn, eller tilstandsvurdering, innebærer en enda bredere vurdering av virksomheter eller tjenester enn det som skjer ved systemrevisjon. Datagrunnlaget utgjøres fortrinnsvis av data hentet fra virksomheten, som gjerne blir sammenholdt med aggregerte data på et felt – altså ulike statistiske data eller annet systematisert datagrunnlag innhentet gjennom kartlegginger og datakilder (for eksempel KOSTRA). Dersom dette faktagrunnlaget blir vurdert opp mot myndighetskrav, lover og forskrifter, er det tilsyn. Funn i overordnet faglig tilsyn kan bli tatt opp i kommunedia-log og ved kommunebesøk.

Undersøkelsen viser at det særlig er utdanningsavdelingen som benytter seg av overordnet faglig tilsyn. Metoden blir i varierende grad tatt i bruk i de andre avdelingene.

6.2.3 Prosedyrer og framgangsmåte

Undersøkelsen viser at det vanligvis er rådmannen og ledere på tjenestesteder som kontaktes i forbindelse med tilsynsbesøk. Øvrige aktører som brukere, tillitsvalgte, ansatte og politikere kontaktes meget sjelden. Dette funnet står delvis i motstrid til opplysninger gitt av respondentene fra fylkesmannsembetene. De ga blant annet uttrykk for at også brukere ble intervjuet i tilsynssammenheng. I tillegg ga de uttrykk for at tilsynet er rettet mot et bredere utvalg av kommunale aktører. Både ansatte i førstelinjen, rådgivere, saksbehandlere og avdelingsledere på tjenestesteder ble oppgitt som viktige kontaktpunkter i tilsynssammenheng. Forskjellen på dette punktet kan skyldes at toppladelser i kommunene ikke alltid er direkte involvert i tilsynsbesøk.

NIBR har også undersøkt hva slags dokumentasjon som innhentes i forbindelse med tilsyn. Undersøkelsen viser at de vanligste formene for dokumentasjon er årsmeldinger/rapporter, organisasjonskart og kommunale planer. Journaler, saksinnsyn, budsjettokumenter og korrespondanse innhentes noen ganger, mens brukerundersøkelser og informasjonsbrosjyrer innhentes i mindre grad.

Andre typer skriftlig dokumentasjon som innhentes, inkluderer handlingsplaner, eksempler på saksbehandling innenfor tilsynsområdet, referat fra møter i beredskapsråd, regnskap, kontoutskrifter, elev- og fraværprotokoller, ulike statistikker, prosedyrer, referater, vedtak, og rapporter som viser måleresultater om utslipp, samt naboklager. Undersøkelsen viser dermed at tilsynsmyndigheten på en bred basis innhenter skriftlig dokumentasjon.

En av problemstillingene i undersøkelsen var å se på hvor ofte fylkesmannsembetene fører tilsyn med kommunene, altså hyppigheten av tilsyn. Det generelle inntrykket i undersøkelsen er at dette er noe som verken kommunene eller embetene selv har noen systematisk oversikt over. NIBR konkluderer med at det nok finnes oversikter over tilsynsbesøk både i kommunene og i fylkesmannsavdelingene, men at dataene i liten grad er sammenholdt og systematisert. Undersøkelsen gir derfor ikke grunnlag for å vurdere hyppigheten av tilsyn i den enkelte kommune.

6.2.4 Pålegg og bøter

NIBR har undersøkt hvor ofte fylkesmannen som tilsynsmyndighet benytter seg av muligheten til å gi kommunene pålegg og bøter. Undersøkelsen belyser i tillegg i hvilken grad pålegg og bøter inne-

bærer store utgifter for kommunene. Tilsynets reaksjonsmuligheter er nærmere omtalt i kapittel 13.

Undersøkelsen viser at pålegg sjelden forekommer. Bare seks av de 14 embetene som har besvart surveyen rapporterer at de har gitt kommuner pålegg i løpet av toårsperioden 2002 – 2003. Antall pålegg varierer mellom ett og fem i året. Alle påleggene til embetet som hadde gitt det høyeste antallet, var knyttet til utdanningssektoren. Videre synes det som om embetene betrakter det å gi pålegg som et brudd på kommunikasjonen med kommunene:

Å gi pålegg er et nederlag for alle, da har vi ikke klart dialog. Pålegg skal derfor sitte langt inne! Dette blir en taktisk oppgave – for man må la dialogen få lov til å funke (medarbeider i helse- og sosialavdeling) (NIBR 2004a:49).

Hvis kommunene unnlater å rette opp avvikene som er rapportert – så kan vi gå inn og gi pålegg og mulkt. Stort sett går vi inn i en dialog (fylkesmann) (NIBR 2004a:49).

Fra fylkesmannsembetenes side ble det samtidig understreket at pålegg sjelden betyr store utgifter for kommunene. Påleggene er ofte rettet mot krav om kompetanse og endring av rutiner og holdninger. Som en avdelingsleder hos fylkesmannen uttalte:

Det er ikke pålegg som er utgiftsdrivende. Ofte er pålegg mer rettet mot visse holdninger og det å sørge for kompetanse, for eksempel i forbindelse med tvang, urinprøver og så videre (NIBR 2004a:50).

Dataene fra kommunene bekrefter inntrykket av at det ikke er store kostnader som følger av tilsyn:

Vi får ikke overdrevet mange pålegg, det handler jo om å rydde i eget hus. Påleggene er ikke stor belastning for vår kommuneøkonomi, men det krever personellressurser (rådmann i stor kommune) (NIBR 2004a:50).

Likevel kan pålegg som betyr endringer i rutiner, være kostnadskrevende. Det kan kreve både administrative ressurser og personellressurser. Ofte vil ikke kommunen ha den nødvendige kompetansen tilgjengelig. Særlig kan små kommuner bli rammet hardt:

For eksempel må vi nå (etter tilsynsbesøket) utforme en beredskapsplan på miljørettet helsevern. Det er enormt krevende i forhold til kompetanse og ressurser. Det er i overkant av hva en liten kommuneadministrasjon kan makte (kommunal leder i liten kommune) (NIBR 2004a:50).

Undersøkelsen dokumenterer imidlertid at pålegg i noen tilfeller oppfattes som altfor kostnadskreven, for eksempel på miljøsektoren, der kommunene i mange tilfeller pålegges å gjøre store opprensninger.

Undersøkelsen avdekker at noen kommuner er blitt bøtelagt av fylkesmannen, blant annet knyttet til oppfyllelse av myndighetskrav i barnevernssektoren og i sosialsektoren. Likevel gir både fylkesmannen og kommunene uttrykk for at dette ikke er et hensiktsmessig virkemiddel:

Når kommunene bryter tidsfristen i barnevernet kan vi gi mulkt, men dette er ikke nødvendigvis et godt redskap. Der er det et helt system som svikter (avdelingsleder i sosialavdelingen) (NIBR 2004a:51).

Oppsummert er hovedinntrykket at pålegg sjelden avstedkommer store utgifter for kommunene.

6.2.5 Variasjon i utøvelsen av tilsyn

Undersøkelsen viser at respondentene fra fylkesmannsembetene mener at den praktiske gjennomføringen av tilsynet varierer mellom avdelingene. Mange av dem mener at variasjonen kan relateres til forskjellig tilsynsmetodikk. Andre trekker fram hyppighet, forberedelser og rapportering. Enkelte mener at variasjonene i tillegg

skyldes ulike tilnærminger og ulik grad av regelorientering.

Både embetene og kommunene er av den oppfatning at utøvelsen av tilsyn varierer etter kommunestørrelse. Flertallet i fylkesmannssurveyen oppga så mange som ti av de 14 embetene som hadde svart at gjennomføringen av tilsyn varierer etter kommunestørrelse, men de fleste antydte at det bare var mindre forskjeller. I flere av casene gikk det fram av intervjuene at både framgangsmåte for tilsyn, hvem man var i kontakt med, og reaksjonsmåten varierte etter kommunestørrelse.

6.2.6 Veiledning

NIBR har undersøkt i hvilken grad embetene og kommunene opplever at fylkesmannen legger vekt på veilednings- og læringsfunksjonen i forhold til den mer tradisjonelle kontrollfunksjonen. De intervjuede fra fylkesmannsembetene mener at formidlingsfunksjonen og veiledningsfunksjonen er de funksjonene embetet legger mest vekt på i møtet med kommunene. Rådmennene deler delvis denne oppfatningen. De kommunale sjefene under rådmannsnivået, derimot, mener at fylkesmannen legger mest vekt på kontrollfunksjonen.

Når det gjelder forholdet mellom tilsyn og veiledning, viser undersøkelsen at det er uenighet om dette spørsmålet i fylkesmannsembetene. I noen avdelinger skilles det meget klart mellom disse

Tabell 6.1 Tre tilsynsregimer

Tilsynsregime og metodikk	Kontrollregime (hendelsesbasert tilsyn/inspeksjonstilsyn)	Kontroll- forebyggings- og utviklingsregime (systemrevisjon)	Forebyggings- og utviklingsregime (overordnet faglig tilsyn)
Avdeling (hovedvekt)	(Usikkert)	Helse, miljø, sosial, barnevern	Utdanning, beredskap
Regelorientering	Høy	Høy/middels	Lav
Innslag av dialog og forhold mellom tilsyn og veiledning	Lavt innslag av dialog. Vanligvis kun tilsyn, ikke veiledning.	Dialog om problemforståelse og løsningsforslag. Kun tilsyn, ikke veiledning.	Metoden bygger på dialog. Vanligvis ikke skille mellom tilsyn og veiledning.
Vektlegging	Fastslå om myndighetskrav ¹ blir overholdt på et tjenestested eller innenfor en avgrenset del av kommunal tjenesteyting. Korrigere enkeltstående avvik.	Fastslå om myndighetskrav ¹ blir overholdt innenfor institusjoner eller hele sektorer av kommunal tjenesteyting. Korrigere avvik samt forebygge avvik ved å bidra til utvikling av internkontroll og styrings-systemer.	Bred vurdering av virksomheter eller tjenester. Fokus på faglig utvikling og organisering.

¹ Myndighetskrav defineres som bestemmelsene i lover og forskrifter.

Kilde: NIBR (2004a:110)

funksjonene. Man passer nøye på å ikke gi veiledning under tilsynet, og gjør kommunene eksplisitt klar over hvorvidt det er tilsyn eller veiledning man til enhver tid utfører. I andre avdelinger hevdes det at tilsyn og veiledning går hånd i hånd, og vanskelig lar seg skille. I intervjuene kom det fram at det ikke minst er et ganske klart skille mellom avdelingene som har ansvar for henholdsvis helse og utdanning. Den førstnevnte vektlegger skillet mellom tilsyn og veiledning, den andre i mye mindre grad.

6.2.7 Tilsynsregimer

NIBR (2004a) har sammenfattet observasjonene om fylkesmannens tilsyn i form av et antall alternative tilsynsregimer. Denne er bygget på de tre metodiske tilnærmingene for tilsynet: systemrevisjon, hendelsesbasert tilsyn/inspeksjonstilsyn og overordnet faglig tilsyn. Tabell 6.1 viser de tre tilsynsregimene.

Betegnelsen regime innebærer en tvetydighet i den forstand at den ikke betegner all tilsynsvirksomhet innenfor det enkelte fylkesmannsembete eller den enkelte avdeling. For eksempel kan avdelinger som bruker systemrevisjon, i noen tilfeller utføre rene hendelsesbaserte tilsyn.

En annen tvetydighet går på innslaget av veiledning og dialog. Også de avdelingene som benytter systemrevisjon, driver veiledning og går i dialog. Men i systemrevisjonsmetoden skilles veiledning og dialog klart ifra utøvelsen av tilsyn. Regimene er knyttet til selve tilsynsutøvelsen, ikke til totaliteten av samhandling mellom avdelingene og kommunene.

Undersøkelsen viser at kommunenes opplevelse av tilsynsutøvelsen kan variere ganske mye. Delvis er inntrykket at disse variasjonene har å gjøre med forskjellene mellom tilsynsregimene, men det må også tas i betraktning hvordan fylkesmannsembetene utfører de ulike typene tilsyn i praksis.

6.3 Tilsynets virkninger

I dette avsnittet beskrives virkninger av tilsynet, herunder kostnader og nytteeffekter. Avsnittet er basert på NIBR (2004a) og SNF (2004).

6.3.1 Tilsynets hensikter og virkninger

NIBR (2004a) har kartlagt hva slags hensikter tilsynet skal fremme. Ifølge de intervjuede anses hensikten med tilsynet først og fremst å være å fremme faglige aspekter ved tjenestenes innhold og utførelse. Legalitetskontroll er en annen hen-

sikt som nevnes av mange, mens omfanget av tjenesteproduksjonen i liten grad vurderes som et viktig hensyn ved tilsynet. Tilsynet kan i tillegg ha kontrollerende og disiplinierende virkninger, og virke forebyggende og utviklende.

Undersøkelsen viser at kommunene anser at tilsynet kan ha både forebyggende og kontrollerende virkninger:

Tilsyn kan i tillegg virke forebyggende, ved at vi setter i verk tiltak for å bedre tjenester og fokuserer på saksbehandlingen (rådmann i liten kommune) (NIBR 2004a:89).

Vi får varsel, da blir det travelt på sykehjemmet, det er jo bra. Mye rydding i skuffer (kommunale sjefer i liten kommune) (NIBR 2004a:89).

Det ble påpekt at tilsynet gjør kommunene bevisste på krav til dokumentasjon og skriftlighet i alle ledd av saksbehandlingen. Dette vil antagelig særlig være tilfellet i små kommuner. Her er sakene færre, og de administrative apparatene mindre, noe som kan føre til at saksbehandling og beslutningsrutiner får en mer uformell karakter.

Kommunene ga videre uttrykk for at tilsyn hadde en større eller mindre grad av læringseffekt. Men også her anses effekten å være større for små enn for store kommuner. Dette ble begrunnet med at fylkesmannsambetet representerer stor og bred faglig kompetanse, mens små kommuner mangler viktig kompetanse innenfor jus mv. Som en rådmann i en liten kommune uttalte:

Noe blir ikke gjort i kommunen. Ved tilsyn får man mer fokus på en sektor og lovverket i denne sektoren, og det trenger vi. Vi må være ydmyke, og vi trenger lære mer om lovverket – og det får vi fokus på med tilsyn. Jeg har derfor et positivt syn på tilsyn (NIBR 2004a:89).

Representantene for kommunene ble bedt om å ta stilling til flere påstander om virkningene av tilsyn. Spørsmålene var knyttet både til ønskede og uønskede virkninger av tilsyn:

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

De intervjuede er jevnt over svakt uenige i at kommunen ville ha fordelt budsjettet annerledes hvis det ikke hadde vært utøvet tilsyn, samtidig som de er svakt enige i at tilsynet ikke påvirker kommunens politiske prioriteringer (uønskede virkninger). Undersøkelsen indikerer derved at kommunene ikke ser på tilsynet som sterkt vridende på kommunepolitikken. Når det gjelder de ønskede virkningene, mener respondentene at tjenestene ikke ville blitt dårligere hvis tilsyn ikke hadde blitt utført. Samtidig er det mindre uenighet om at tjenestestedene ville utført sin virksomhet på en annerledes måte hvis det ikke var tilsyn. Men også her er de spurte mer uenige enn enige i påstanden.

Rådmennene og kommunale ledere ble videre bedt om å ta stilling til ulike påstander om betydningen av fylkesmannens tilsyn. Svarene viser en klar tendens til at respondentene anser fylkesmannens tilsyn som noe som begrenser kommunens handlingsrom. I tillegg er det en svak tendens til at kommunene ser på tilsynet som unødvendig. Samtidig virker det som om de intervjuede ikke opplever gjennomføring av tilsyn som svært upraktisk. Tilsynet blir derimot av mange sett på som en viktig bistand i kommunens egen kvalitetskontroll og som faglig nyttig og veiledende.

Flere av respondentene opplevde det som problematisk at tilsynet trakk fokuset bort fra innbyggerne og brukerne:

Det er jo brukerne og markedet som skal ha makten – vi som kommune skal ikke se oppover (til fylkesmannen), men nedover til dem! Vi burde ha et minimumsnivå på for eksempel skolene, så kunne Veritas kommet og sjekket og klassifisert – og så kunne fylkesmannen og staten holdt seg unna. Fylkesmannen er interessert i et detaljeringsnivå som ingen kommune kan drømme om engang! På den måten blir fylkesmannen en slags reserverådmann og reservekommunalsjef. Det er en sektorisert og detaljorientert fylkesmann. Sakene har feil fokus for meg – vi er jo ikke et forvaltningskontor – vi skal utvikle byen! (rådmann stor kommune) (NIBR 2004a:94-95).

Argumentet er altså at kommunen søker å orientere seg mot brukerne, mens fylkesmannen ville ha dem til å orientere seg mot staten og styringssystemet i stedet. Det ble videre hevdet at tilsynet er for formalistisk og for lite opptatt av kommunens faktiske yteevne:

Det er en tendens til at tilsyn blir veldig opptatt av ordlyden i akkurat den spesielle lovhjemmelen tilsynet baserer seg på. Det er et gap mellom fylkesmannens tilsyn (og lover og regler) og den virkelige verden med nedskjæringer.

Det er grenser for hva slags kapasitet en liten kommune har til å legge til rette for / lage planer, beredskapsrapporter osv. (kommunal leder i liten kommune) (NIBR 2004a:95).

6.3.2 Kostnader og nytteeffekter av tilsynet

Om analysen av kostnader og nytteeffekter av den statlige tilsynsfunksjonen

Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF) har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet/Tilsynsutvalget gjennomført en analyse av kostnader og nytteeffekter av statlig tilsyn med kommunesektoren (SNF 2004). Følgende problemstillinger er med i analysen:

- Å identifisere ressursbruk og kostnader knyttet til å utøve den kommunale tilsynsfunksjonen
- Å identifisere ressursbruk og kostnader knyttet til å følge opp det statlige tilsynet på ulike områder på kommunenivå, både før, under og etter tilsynet
- Å identifisere nytteeffekter av det statlige tilsynet i kommunen
- Å vurdere kostnadseffektiviteten av det statlige tilsynet med kommunesektoren

Et samfunnsøkonomisk perspektiv på tilsynsfunksjonen omfatter alle relevante effekter. Nytteeffekter kan for eksempel være at tilsynet bidrar til mer effektive arbeidsmåter. På den annen side kan det oppstå kostnader knyttet til utøvelse av tilsynet ut over de direkte kostnadene, for eksempel at tilsynene har uheldige effekter på vel innarbeidede og vel fungerende rutiner i kommunen.

Ifølge SNF vil mange av de relevante effektene av tilsyn være vanskelig å fange opp i en analyse. I analysen er det tatt sikte på å få et estimat på kostnadene, som så kan sammenliknes med en mer kvalitativ vurdering av nytteeffekter. Det understreker at analysen ikke er en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse i streng forstand (der alle effekter kvantifiseres i monetære termer og sammenliknes med et gitt null-alternativ).

Dataene i undersøkelsen er innhentet via spørreskjema til alle fylkesmannsembetene unntatt Oslo og Akershus og Oppland, og til et utvalg på 38 kommuner. Respondentene i kommunene er rådmann, eventuelt kommunaldirektør, og i embetene fylkesmann, assisterende fylkesmann og avdelingsledere. Det understrekes i rapporten at det kan være vanskelig å si noe sikkert om presisjonen i svarene, det vil si i hvilken grad respondentene har innhentet nødvendig grunnlagsinformasjon, eller om de har svart på grunnlag av et mer løst fundert estimat av for eksempel ressurs-

bruk. Det velges dog å gå ut fra at respondentene kan gi en rimelig god vurdering av ressursbruk og nytteeffekter knyttet til det statlige tilsynet (SNF 2004).

SNF viser til at det har vært en del innvendinger og kommentarer fra fylkesmennene til skjemaene som er benyttet, blant annet knyttet til begrepsdefinisjoner og anslag på ressursbruk. SNFs vurdering er likevel at de fleste fylkesmenn har klart å svare på vesentlige deler av skjemaene uten større problemer, og at de anslag på ressursbruk som presenteres, stemmer noenlunde overens med virkeligheten. Det vises i den sammenheng til SNFs vurderinger av det tallmaterialet som ligger til grunn for anslag på ressursbruk på henholdsvis helse-, sosial- og barnehagesektoren (SNF 2004:39).

Deler av analysen til SNF er benyttet i kapittel 15 Økonomiske og administrative konsekvenser.

Kommunenes vurdering av nytteeffekter

I SNF (2004) ble rådmennene i de utvalgte kommunene bedt om å vurdere nytteeffektene av inspeksjoner/systemrevisjon (det vil si tilsyn), veiledning/rådgivning (som ikke skjer i samband med tilsyn) og klage rettet mot aktuelle sektorer. Fire dimensjoner av nytteeffekter ble skilt ut: a) påvisning av regelbrudd, b) tjenestetilbud mer i samsvar med regelverk, c) bedret ressursbruk, og d) bedret organisatorisk praksis.

Analysen viser at kommunene jevnt over vurderer nytteeffektene av tilsynet som lave. For eksempel har et høyt antall kommuner sagt at tilsynet i

liten grad påviser regelbrudd (a). Likevel virker det som om sektorene helse, sosial og barnevern har større utbytte av tilsynsfunksjonen i forhold til påvisning av regelbrudd enn de øvrige. Det virker videre som om små kommuner i større grad enn store kommuner mener at tilsynet påviser regelbrudd.

Tabell 6.2 viser kommunenes respons i forhold til om tilsynet fører til et kommunalt tjenestetilbud som i større grad er i samsvar med regelverket (b).

Tabell 6.2 viser at nytteeffekten av tilsyn i denne sammenhengen vurderes å være jevnt over høyere enn i forhold til å påvise regelbrudd. Ifølge SNF (2004) kan dette være et uttrykk for at kommunene verdsetter den veiledning som skjer i forbindelse med tilsyn. Nytteverdien anses som lav for sektorene kommunal økonomi, barnehage, skole, beredskap og miljø, mens nytteverdien anses som noe høyere for sektorene helse, sosialtjenester og barnevern enn de andre sektorene. På denne nytte dimensjonen er det kun på beredskapssektoren at små kommuner i større grad enn store kommuner verdsetter tilsynsfunksjonen.

Tabell 6.3 viser kommunens respons på spørsmålet om i hvor stor grad tilsyn fører til bedret ressursbruk i kommunen (c)

Tabell 6.3 viser en stor enighet om at tilsyn i liten grad fører til bedret ressursbruk i kommunene. Ifølge SNF er dette ikke så overraskende. Tilsyn kan innebære økt ressursbruk gjennom de avvik etc. som blir påpekt. Korrigering av de avvik som påpekes gjennom tilsyn, kan føre til økt ressursbruk for kommunen. Denne økte ressursbruken trenger etter kommunens oppfatning ikke å

Tabell 6.2 Kommunens respons på tilsynseffekten av inspeksjoner og systemrevisjon, om kommunalt tjenestetilbud blir mer i samsvar med regelverket, fordelt etter sektorer (skala 1 – 5, der 1 er i liten grad)

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosialtjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
1	13	12	12	5	8	11	11	14
2	9	10	12	7	5	3	8	8
3	7	3	4	11	5	8	11	6
4	4	6	8	9	8	9	1	2
5	1	0	0	2	5	5	5	2
Sum	34	31	36	34	31	36	36	32
Median	2	2	2	3	3	3	2	2
Modus	1	1	2	3	1	1	3	1
Vektet gjennomsnitt	2,1	2,1	2,2	2,9	2,9	2,8	2,5	2,1
Median små	2	2	2	3	3	3	3	2
Median store	2	2	2	3	3	3	2	2

Kilde: SNF (2004:17)

Tabell 6.3 Kommunens respons på tilsynseffekten av inspeksjoner og systemrevisjon, i hvilken grad dette fører til bedret ressursbruk, fordelt etter sektorer (skala 1 – 5, der 1 er i liten grad)

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosialtjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
1	19	19	19	19	19	25	20	22
2	7	6	8	9	6	3	8	5
3	6	5	6	5	7	8	7	5
4	2	1	1	0	0	0	1	0
5	0	0	1	0	0	0	0	0
Sum	34	31	35	33	32	36	36	32
Median	1	1	1	1	1	1	1	1
Modus	1	1	1	1	1	1	1	1
Vektet gjennomsnitt	1,7	1,6	1,8	1,6	1,6	1,5	1,7	1,5
Median små	2	1	2	2	1	1	1	1
Median store	1	1	1	1	1	1	1	1

Kilde: SNF (2004:18)

representere bedret ressursbruk ut fra en vurdering av relativ viktighet av ulike kommunale oppgaver. Ifølge SNF kan en lav verdi her være et uttrykk for at tilsyn tidvis kan oppfattes som kostnadsdrivende på en lite optimal måte etter kommunens oppfatning. Svært mange kommuner har gitt lavest verdi for alle sektorene på dette spørsmålet. Av undersøkelsen framkom det synspunkter på at statlige tilsyn førte til utgifter og dårligere ressursbruk, heller enn bedret ressursbruk. Små kommuner har gitt en noe høyere verdi enn store kommuner for sektorene kommunal økonomi, skole og helse.

Undersøkelsen viser videre en stor enighet om at statlig tilsyn i liten grad fører til bedret organisatorisk praksis. Nytteverdien på denne dimensjonen anses likevel å være noe høyere enn for dimensjonen bedret ressursbruk.

Tilsynets betydning i forhold til andre kontrollmekanismer

Kommunene ble bedt om å vurdere betydningen av ulike alternative kontrollmekanismer i forhold til tilsyn. Kommunene ble først bedt om å vurdere betydningen av tilsyn som kontrollmekanisme i ulike sektorer. Kommunene vurderer tilsyn som viktigst i forhold til sektorene barnevern, sosialtjenester og helse. Dette til tross for at både barnevern og sosialtjenester mente at tilsyn i liten grad hadde nytteeffekter (påvisning av regelbrudd, større samsvar med regelverk, bedret ressursbruk og bedret organisatorisk praksis). At tilsyn vurderes som en viktig kontrollmekanisme på helse, er imidlertid i samsvar med kommunenes vurderin-

ger av nytteeffekter. Videre opplever små kommuner tilsyn som viktigere enn store kommuner. Ifølge SNF kan dette skyldes at små kommuner har større problemer enn store kommuner med å tiltrekke seg personell med høy kompetanse, og at tilsyn og veiledningsfunksjonen ved tilsyn derfor vil kunne oppleves som viktigere.

Kommunene ble videre bedt om å vurdere betydningen av de øvrige kontrollmekanismene. Når det gjelder kontroll gjennom bystyre/kommunestyre, viser undersøkelsen at kommunene mener at betydningen av denne kontrollmekanismen oppleves som relativt høy i forhold til alle sektorer. Mediene oppleves som en relativt viktig kontrollmekanisme med unntak av sektorene kommunal økonomi, barnehage og beredskap. Klageadgang er særlig viktig som kontrollmekanisme innenfor barnevern og sosialtjenester. Dette funnet stemmer godt overens med kommunenes vurdering av nytteeffekter. Den kommunale revisjonen (kontrollutvalgets oppgaver) vurderes som en relativt viktig kontrollmekanisme i forhold til de andre kontrollmekanismene. Likevel er det administrasjonssjefens kontrollansvar som vurderes som særlig viktig. Av undersøkelsen er det tydelig at kommunene i de fleste sektorer verdsetter administrasjonssjefens kontrollansvar som en viktigere kontrollmekanisme enn de andre kontrollmekanismene.

Kontrollmekanismenes viktighet for de ulike sektorene er varierende. En kontrollmekanisme som er viktig for én sektor, kan oppleves som lite viktig for en annen. Tabell 6.4 viser en generell oversikt over hvilke kontrollmekanismer som oppleves som viktige for de ulike sektorene.

Tabell 6.4 Ulike kontrollmekanismers viktighetsgrad for sektorer. Kontrollmekanisme har blitt regnet som viktig dersom median/modus er 4 eller over, og som uviktig dersom median/modus er 2 eller under

Sektor	Viktig kontrollmekanisme	Uviktig kontrollmekanisme
Kommunal økonomi	Bystyre/kommunestyre (4/4) Komm. egen internrevisjon (4/4) Adm.sjefs kontrollansvar (4/4)	Tilsyn (1/2)
Barnehage		Tilsyn (2/1) Mediene (2/2) Klagemulighet (2/2) Komm. egen internrevisjon (2/2)
Skole	Adm.sjefs kontrollansvar (4/4)	Tilsyn (2/1) Klagemulighet (2/2)
Helse	Tilsyn (4/4) Bystyre/kommunestyre (4/4) Adm.sjefs kontrollansvar (4/4)	Klagemulighet (2/2)
Sosialtjenester	Tilsyn (4/5) Adm.sjefs kontrollansvar (4/4)	
Barnevern	Tilsyn (4/5) Adm.sjefs kontrollansvar (4/5)	
Beredskap		Bystyre/kommunestyre (2/1) Mediene (2/1)
Miljø		Tilsyn (2/1) Bystyre/kommunestyre (2/2) Klagemulighet (2/1) Komm. egen internrevisjon (2/1)

Kilde: SNF (2004:34)

Variasjon innad i sektorene eksisterer, og tabellen fanger ikke opp dette. Tabellen er kun ment for å gi en oversikt over variasjon og viktighetsgrad for kontrollmekanismene og sektorer.

Tabell 6.4 viser at betydningen av tilsyn og bystyre/kommunestyre som kontrollmekanisme i forhold til andre kontrollmekanismer oppleves forskjellig mellom sektorene – fra å bli rangert som veldig viktig til uviktig. Mediene og klagemulighet oppleves generelt som relativt lite viktig som kontrollmekanisme, mens kommunal revisjon og administrasjonssjefens kontrollansvar stort sett regnes som viktige i forhold til alle de ulike kommunale sektorene.

SNF (2004) undersøkte om det var en holdningsforskjell mellom små og store kommuner i synet på nytteverdien av tilsyn. Undersøkelsen viser en viss forskjell mellom små og store kommuner i synet på tilsyn. For eksempel har alle små kommuner gitt høyere verdi på viktigheten av tilsyn som kontrollmekanisme. Likevel framgår det ikke av undersøkelsen et tydelig mønster i hvordan små og store kommuner vurderer nytteverdien av tilsyn.

Fylkesmannens vurdering av nytteeffekter

Undersøkelsen viser også fylkesmennenes vurdering av nytteeffektene av tilsynet med kommunene. For alle spørsmål er det gitt svar på en skala fra 1 til 5, hvor 1 står for "i liten grad". Tabell 6.5 viser i hvilken grad fylkesmennene mener at tilsynet fører til påvisning av regelbrudd.

Tabell 6.5 viser at det er høy svarprosent for skole, sosialtjenester, helse, barnevern og miljø. For disse sektorene viser det seg at gjennomsnittsverdien er over 4 for sosialtjenester, helse og barnevern. For miljø er gjennomsnittsverdien 3,8 – noe som betyr at ordningen i stor grad fører til påvisning av regelbrudd. Også for skolesektoren er det høy svarprosent, men her er svarene stort sett lave, selv om det også forekommer enkelte høye verdier. For kommunal økonomi, barnehage og beredskap er svarandelen mindre, og gjennomsnittsverdien av svarene er lave (mellom 2 og 3). Likevel viser tabellen at fylkesmennene vurderer effekten av tilsynsordningene på dette punktet som positiv – særlig for sosialtjenester, helse og barnevern.

Tabell 6.5 Fylkesmennenes vurdering av nytteeffekter, påvisning av regelbrudd.

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
Antall besvart	9	5	14	15	15	13	9	12
Min	1	1	1	2	3	2	1	1
Maks	4	4,5 ¹	5	5	5	5	5	5
Gjennomsnitt	2,9	2,3	2,2	4,5	4,1	4,2	2,7	3,8
Median	3	2	2	5	4	5	3	4,3

¹ En svargiver angav 4 – 5 som verdi for barnehagesektoren. Dette ble registrert som 4,5.

Kilde: SNF (2004:46)

Tabell 6.6 viser fylkesmennenes vurdering av om tilsynet med kommunene fører til at tjenestetilbudet er mer i samsvar med regelverket.

Det er for skole, sosialtjenester, helse og barnevern at flest svar er gitt. Det er også for disse sektorene at de høyeste svarverdiene finnes. For sosialtjenester, helse og barnevern ligger vurderingene omkring 4, og for skole på 3,6. For beredskap og miljø er svarprosenten lav, men gjennomsnittsverdien er likevel på 3,6. For beredskap er det vesentlig høyere enn tilfellet var for påvisning av regelbrudd i tabell 6.5, men de to tabellen har samme mønster i forhold til svarprosenten. Det er for kommunal økonomi og barnehage at man finner de laveste verdiene og den laveste svarprosenten.

Nytte-kostnadsanalyse

I tillegg til å dokumentere nytteeffektene av tilsynet har SNF estimert ressursbruken knyttet til tilsynet med kommunene. Både ressursbruken i kommunene knyttet til tilsynet og fylkesmannens ressursbruk er estimert. En sentral målsetting med analysen har vært å gjennomføre en tilnærming til en nytte-kostnadsanalyse av tilsynsfunksjonen. Med en tilnærming menes det at analysen er dels kvalitativ, dels kvantitativ. Estimert av kostnadene knyttet til tilsyn kan sammenlignes kvalita-

tivt med vurderingene av nytteeffekter. Det vil være mulig med en rangering av det statlige tilsynet ut fra hvor gunstige effektene anses å være for forskjellige sektorer, og ut fra de ressursene som medgår i kommuner og i fylker.

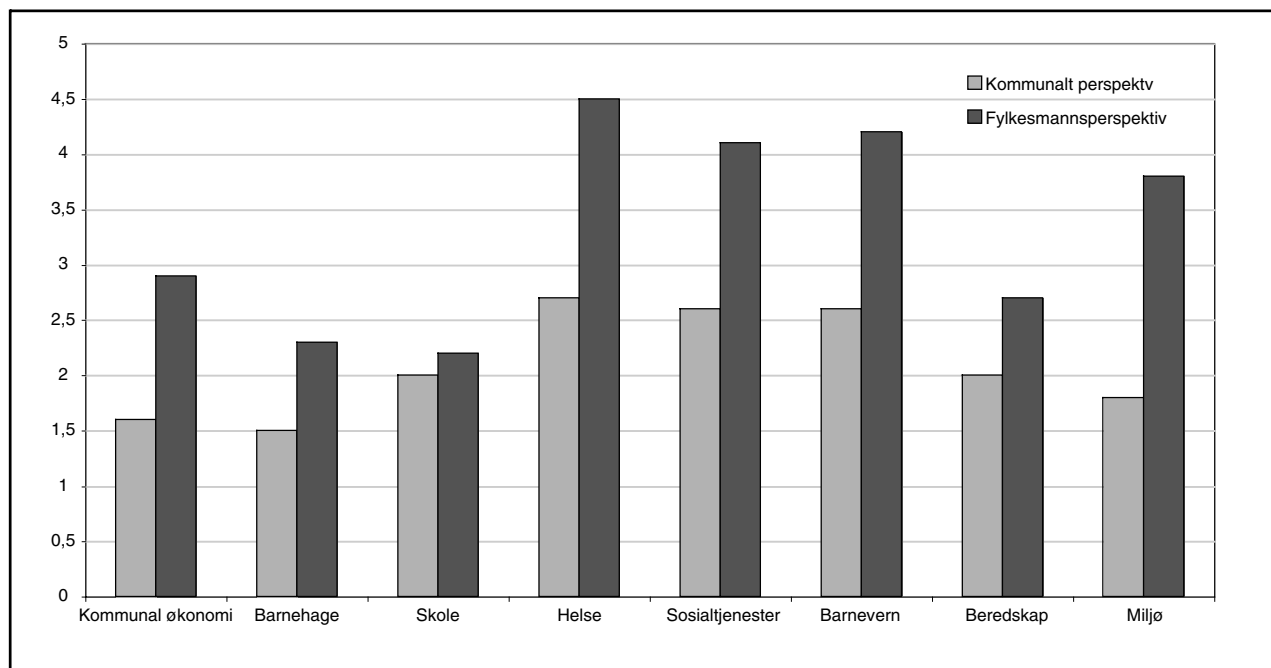
Analysen viser at fylkesmennenes vurdering av nytteeffekter er mer positiv enn vurderingene fra kommunene. Det er relevant å vurdere om det er samme mønster over sektorene med hensyn til hvor de positive effektene er størst. I figur 6.1 vises både kommunenes og fylkesmennenes vurdering av nytteeffekter av tilsynet – i denne sammenhengen i hvilken grad tilsynet fører til påvisning av regelbrudd.

Figur 6.1 viser at både kommunene og fylkesmennene vurderer nytteeffektene som høyest for sektorene helse og barnevern. Deretter følger sektorene sosialtjenester og beredskap. Det betyr at selv om nivået på nytteeffektene er ulikt mellom kommunene og fylkesmennene, så er vurderingene av hvilke sektorer som har høyest nytteeffekt av tilsynet, de samme. Analysen viser det samme mønsteret for vurderingen av nytteeffekter knyttet til hvorvidt tilsynet fører til et tjenestetilbud mer i samsvar med regelverket. Også her er det samsvar mellom kommuner og fylkesmenn med hensyn til rangeringen av de sektorene der tilsyn har størst nytteverdi.

Tabell 6.6 Fylkesmennenes vurdering av nytteeffekter av tilsyn, tjenestetilbud mer i samsvar med regelverket

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
Antall besvart	9	5	14	15	15	13	9	12
Min.	1	1	1	2	3	2	1	1
Maks.	4	4,5	5	5	5	5	5	5
Gjennomsnitt	2,9	2,3	2,2	4,5	4,1	4,2	2,7	3,8
Median	3	2	2	5	4	5	3	4,3

Kilde: SNF (2004: 46)



Figur 6.1 Vurdering av nytteeffekten av tilsynsfunksjonen i forhold til å påpeke regelbrudd

Kilde: SNF (2004: 61)

Analysen viser altså at selv om det er en vesentlig forskjell i vurderingen av nytten av det statlige tilsynet mellom kommuner og fylkesmenn, så er det sammenfall i vurderingene mellom hva som er de viktigste sektorene.

Tabell 6.7 viser de samlede omkostningene for tilsynsfunksjonen (inspeksjonstilsyn og systemrevisjon) for kommunene og fylkesmennene i 1000 kroner. Det framgår av tallene at det er for helse- og sosialtjenester at omkostningene er størst. Heretter følger barnevern og skole på et

litt lavere nivå. For helse er en vesentlig del av kostnadene fra fylkesmennenes side knyttet til systemrevisjon.

De samlede omkostningene ved tilsynsfunksjonen er anslått til 32 millioner kroner i kommunene og 54 millioner kroner hos fylkesmennene. Hos kommunene er det i sektorene sosialtjenester, barnevern og skole vi finner de største utgiftene, mens det er innenfor helse, sosialtjenester, barnevern og skole vi finner de høyeste utgiftene hos fylkesmennene.

Tabell 6.7 Kostnader ved tilsyn i kommunene og hos fylkesmennene (1000 kroner)

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosialtjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
<i>Kommune</i>								
Tilsynsomsfang 2003	217	109	310	160	658	392	244	105
Gjennomsnittlig ressursbruk (dagsverk)	5,2	5,7	7,5	9,2	8,4	6,7	7,8	7,0
Samlede kostnader	2 227	1 232	4 569	2 910	10 891	5 196	3 763	1 451
<i>Fylkesmann</i>								
Samlede kostnader inspeksjoner og systemrevisjon	2 919	730	8 761	14 254	11 638	9 673	3 825	2 955
Samlede kostnader	5 146	1 962	13 330	17 164	22 529	14 869	7 588	5 406

Kilde: SNF (2004: 63)

Det er videre analysert om det er samsvar mellom nyttevurderingene og ressursinnsatsen. Analysen viser at det i hovedsak ser ut til å være et rimelig bra samsvar mellom ressursinnsats og vurdering av nytteverdi. Et unntak er skole, som har lavest nytteverdi og relativt høye kostnader. Høyest nytteverdi finner vi innenfor helse, men her er også kostnadene størst, hvorav altså systemrevisjon står for den største andelen av kostnadene. Ellers er det miljø som peker seg ut i positiv retning, med en høy nytteverdi og en forholdsvis lav kostnad.

SNF oppsummerer denne analysen med at det ut ifra det foreliggende materialet ikke er mulig å identifisere sektorer der det er betydelig misforhold mellom ressursinnsatsen i det statlige tilsynet og vurderingene av nytteeffekten. I hovedsak synes kostnadene å være konsentrert om de sektorene der nytteeffekten vurderes som størst. Materialet antyder altså et rimelig godt samsvar mellom ressursinnsats og nytteeffekt, noe som peker i retning av kostnadseffektivitet.

SNF har likevel i tillegg vurdert om det er andre kontrollmekanismer som kan bidra til at tilsynsoppgaven kan realiseres minst like bra, og med mindre ressursinnsats.

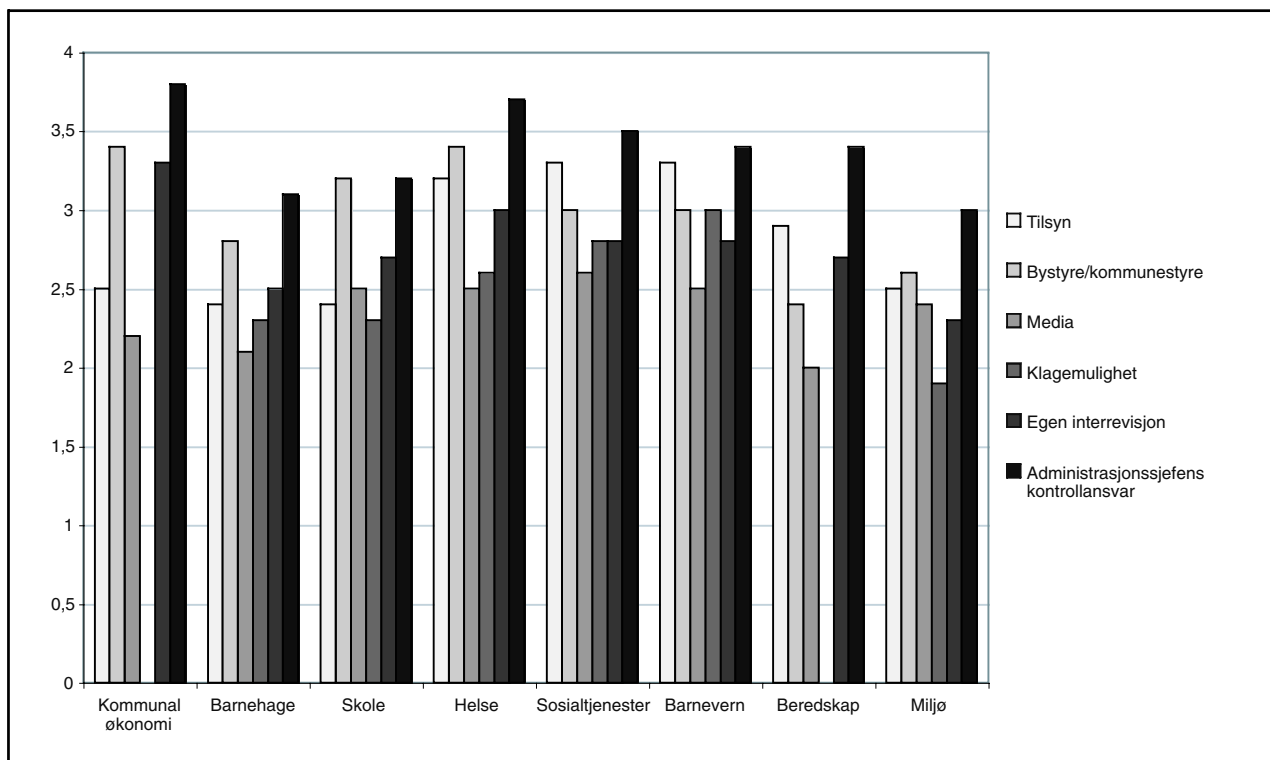
Figur 6.2 viser at administrasjonssjefens kontrollansvar tillegges størst betydning i forhold til

andre kontrollmekanismer på alle områder, bortsett fra på skoleområdet der demokratikanalen gjennom bystyre/kommunestyre tillegges om lag samme vekt. Samtidig vurderes fylkesmannens tilsyn som særlig viktig sammenliknet med andre kontrollmekanismer på tre områder, nemlig innenfor helse, sosialtjenester og barnevern. Også innenfor beredskap og miljø vurderes fylkesmannens tilsyn som relativt viktig sammenliknet med andre kontrollmekanismer. Innenfor kommunal økonomi, skole og barnehage er det derimot minst tre andre kontrollmekanismer som vurderes som mer viktige enn fylkesmannens tilsyn.

På denne bakgrunn konkluderer SNF analysen med det følgende:

Det er det selvsagt vanskelig å trekke en basant konklusjon om ut fra det foreliggende materialet. Hvis man imidlertid forsøker å sammenholde det ovenstående med kommunenes vurdering der også ulike kontrollmekanismer holdes opp mot hverandre, og forsøker å trekke noen normative implikasjoner av analysen, kan man antyde følgende:

- Intensiteten i den statlige tilsynsfunksjonen kan tones ned i forhold til kommunal økonomi og skole (sterkt fokus gjennom andre kontrollmekanismer, det er viktige områ-



Figur 6.2 Vurdering av ulike tilsynsmekanismer opp mot hverandre

Kilde: SNF (2004: 68)

- der for kommunen som tilbyder, samt ikke minst tilstedeværelsen av sterke bruker-grupper);
- tilsynsfunksjonen er fortsatt viktig på områder med svake bruker-grupper (helse, sosial, barnevern) og områder der kommunenes egeninteresse i å opprettholde et lovpålagt tilbud er svakere (miljø og beredskap).

Konklusjoner av denne typen må imidlertid være beheftet med usikkerhet gitt at man her sammenlikner kostnadstall med kvalitative vurderinger av nytte-virkninger. Det vil imidlertid knytte seg meget store vanskeligheter til å konstruere kvantitative anslag på nytteverdien av tilsynsfunksjonene (SNF 2004:69).

Kapittel 7

Andre kontroll- og påvirkningsmåter overfor kommunesektoren

7.1 Innledning

Utvalget skal ifølge mandatet se tilsyn i sammenheng med andre kontrollordninger overfor kommunesektoren. Som nevnt i kapittel 1.4 har utvalget sett det som naturlig å vurdere statlig tilsyn med kommunesektoren i sammenheng med ytterligere noen kontrollordninger enn de som er angitt i mandatet. Det er også utvalgets oppfatning at statlig tilsyn med kommunesektoren må ses innenfor rammen av en del andre måter å påvirke kommunenes beslutninger og prosesser på enn det som naturlig kan kalles kontrollordninger i streng forstand.

Utvalget behandler i dette kapitlet andre kontroll- og påvirkningsmåter. Gjennom kapitlet tar utvalget først og fremst sikte på å beskrive bredden i de ulike kontroll- og påvirkningsmåtene som er egnet til påvirke, overvåke og sikre at kommunene oppfyller sine lovpålagte plikter.

Utvalget har i kapitlet kategorisert disse ulike formene for kontroll- og påvirkningsmåter inn i statlige kontroll- og påvirkningsmåter, kommunal egenkontroll, borgernes og brukernes kontroll og påvirkning, domstolskontroll og medienes rolle.

I kapitlet har utvalget vist til empiriske undersøkelser av bruken og effekter av enkelte kontroll- og påvirkningsmåter, mens andre kun er beskrevet. Dette skyldes delvis at empiri er mer relevant for noen av kontroll- og påvirkningsmåtene, og delvis at det ikke foreligger empiri for alle kontroll- og påvirkningsmåtene.

7.2 Statlige kontroll- og påvirkningsmåter

7.2.1 Innbyggernes klagemuligheter etter forvaltningsloven eller særlovgivningen

Etter forvaltningsloven (lov av 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker) § 28 kan enkeltvedtak påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltnings-

organet (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket (underinstansen). For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av kommuneloven (lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner) gjelder det imidlertid egne regler som følger av forvaltningsloven § 28 andre ledd.

I forbindelse med at kommuneloven ble vedtatt i 1992, ble det påbudt å opprette intern klageordning i alle kommuner og fylkeskommuner. For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av kommuneloven, er klageinstansen kommunestyret/fylkestinget eventuelt delegert til formannskapet/fylkesutvalget eller særskilt klagenemnd. Departementet er likevel klageinstans når vedtak er truffet av kommunestyret/fylkestinget, og når vedtak er truffet etter myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan, er dette klageinstans.

For vedtak etter særlovgivningen gjelder egne regler. Det er særlovsklagesystemet som er nærmest enerådende i dag, siden nesten alle særlovene har egne klageregler.

I 1994 – 1995 ble det under ledelse av Kommunal- og arbeidsdepartementet foretatt en gjennomgang av særlovgivningen som også innbefattet en konkret vurdering av hvorvidt statlig klagebehandling i større grad burde overføres til kommunen/fylkeskommunen (Ot.prp.nr. 51 (1995-96) *Om lov om endringer i visse lover som vedrører kommuner og fylkeskommuner (særlovprosjektet fase 2)*). Gjennomgangen resulterte ikke i forslag om overføring av klage til kommuner/fylkeskommuner. I proposisjonen heter det blant annet følgende om intern klagebehandling:

Positive erfaringer som framheves fra kommunens side er at sakene blir forholdsvis raskt behandlet, at borgerne får bedre muligheter til å følge opp saken sin og at ordningen virker skjerpene på de organene som har fattet vedtakene [...] I den konkrete gjennomgangen av særlovgivningen ble det [...] ikke funnet noe lovområde der en kan si at vedtakene i all

hovedsak kan treffes på grunnlag av fritt forvaltningsskjønn i den enkelte kommune eller fylkeskommunene. Dermed fremmes det heller ikke forslag om overføring av klagekompetanse til kommunen eller fylkeskommunen i denne sammenheng.

Hovedargumentet mot kommunal klagebehandling har vært at klageorganet bør være nøytralt og uhildet i forhold til vedtaksorganet, og at det best oppnås ved å legge klagebehandlingen til et organ utenfor kommunalforvaltningen. I tillegg har departementene ønsket å bruke klagebehandlingen som et styringsredskap for staten for å sikre at lokale og regionale myndigheter iverksetter statlig politikk på en mest mulig likeartet måte. På denne bakgrunnen har utvalget her valgt å omtale klageinstituttet som en statlig ordning. (Ot.prp.nr. 51 (1995-1996), s. 36 flg.).

Statlig klageorgan kan treffe nytt realitetsvedtak, men det er lagt føringer på innholdet i klageorganets avgjørelse. Gjennomgangen av klagerreglene resulterte i en endring av forvaltningsloven § 34, der det ble tatt inn en ny bestemmelse som pålegger statlige klageinstanser som overprøver kommunale/fylkeskommunale avgjørelser, å legge vekt på hensynet til det lokale selvstyret ved overprøving av det frie skjønn. Om bestemmelsen heter det blant annet:

I forhold til klagerens rettssikkerhet er bestemmelsen ikke ment å innebære noe signal om mindre prøving av det frie skjønn. Etter forvaltningsloven § 34 andre ledd andre punktum skal klageinstansen vurdere alle anførsler fremført i klagen. Dette vil fortsatt være tilfelle, men tilføyelsen i § 34 andre ledd tredje punktum innebærer at klageinstansen i tillegg til klagers anførsel skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre. I praksis vil dette innebære en viss terskel for klageinstansen i forhold til å endre kommunale eller fylkeskommunale vedtak på grunnlag av overprøving av det frie skjønnet. [...] Det kan være et spørsmål om hvordan hensynet til det kommunale selvstyret skal veies i forhold til rettssikkerhets-hensyn for parter og andre med rettslig klageinteresse. Regelen er som nevnt ikke ment å innebære en svekkelse av rettssikkerheten for parter og klagere i forvaltningssaker. Den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk vil generelt sette grenser for hvilken vekt momentet kan gis i den enkelte sak. (Ot.prp.nr. 51 (1995-1996), s. 42).

Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD) etablerte i 1995 en database over kommunale og fylkeskommunale organisasjonsdata for å få oversikt over og følge utviklingen i kommunenes orga-

Tabell 7.1 Gjennomfører kommunen systematisk evalueringer av klagenes innhold og klagebehandlingen. Prosentandel (absolutte tall i parentes). 2000: N = 352, 2005: N = 325

	2000	2004
Systematisk evaluering av klager og klagebehandling	11,9 (42)	12,9 (42)

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase

nisasjonsendringstiltak (St.prp. nr. 55 (1995-1996), s. 60-63). I dette kapitlet presenterer utvalget et utvalg av data fra fjerde runde med innhenting av data til organisasjonsdatabasen, gjennomført i januar til april 2004 (NIBR 2004c). I organisasjonsdatabasen er det kartlagt om kommunen gjennomfører systematiske evalueringer av klagenes innhold og klagebehandlingen. I kartleggingen oppgir 13 prosent av kommunene at de gjennomfører systematisk evaluering av innholdet i klagen og klagebehandlingen. Det er ingen endring i nivået fra det som ble oppgitt i 2000.

Den informasjonen som ligger i klagesaker, er imidlertid begrenset. De alminnelige klageordningene over forvaltningsvedtak gjelder kun enkeltvedtak slik dette er definert i forvaltningsloven § 2 første ledd b), jf. § 28. Det betyr at avgjørelser som ikke er enkeltvedtak faller utenfor, siden disse ikke omfattes av klageretten. Tilfanget av klager som går til staten, avhenger dessuten av om de klageberettigede selv benytter klageretten. Hvor mange som klager, vil variere fra rettsområde til rettsområde og kan avhenge av hvem de klageberettigede er, hvilke ressurser de har, og hvilke interesser de har i den aktuelle saken.

7.2.2 Statens lovlighetskontroll (kommuneloven § 59)

Etter kommuneloven § 59 kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sammen bringe avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Kretsen av de som kan bringe spørsmålet inn for lovlighetskontroll, er begrenset til å kun gjelde faste representanter i kommunestyret og fylkestinget. I tillegg har departementet hjemmel i § 59 nr. 5 til å ta avgjørelser opp til kontroll av eget tiltak. Lovlighetskontroll er ikke klage i forvaltningslovens forstand. Departementet har derfor ikke kompetanse til å fatte ny avgjørelse, bare til å oppheve den forelig-

gende avgjørelse dersom den er ugyldig, jf. § 59 nr. 4, andre ledd.

Departementets vedtak i en sak om lovlighetskontroll kan ikke påklages etter forvaltningsloven.

Som det framgår av forarbeidene er regler om lovlighetskontroll et middel til å få avklart rettslig tvil uten å måtte gå til domstolene. I tillegg er hensynet til rettssikkerhet, faglig kvalitet på forvaltningsavgjørelser, hensynet til den offentlige forvaltningsomdømme og behovet for å ivareta grunnleggende nasjonale målsettinger viktige begrunnelser for bestemmelsen om lovlighetskontroll.

Et viktig utgangspunkt for reglene er således at systemet representerer en sikkerhetsventil. Da bestemmelsen ble innført, ble det lagt til grunn at den sammen med regler for utvidet intern kontroll i kommunene, samt utvidet klageadgang, ville redusere behovet for statlig tilsyn og kontroll.

Begrepet avgjørelse i kommuneloven § 59 er videre enn begrepet vedtak slik det er definert i forvaltningsloven § 2. En avgjørelse vil omfatte både enkeltvedtak og forskrifter, men også andre avgjørelser vil falle inn under bestemmelsen om lovlighetskontroll. Ved vurderingen av om det er tale om en avgjørelse i kommunelovens forstand, må det være bestemmende hvilke rettsvirkninger denne har. Generelt kan det sies at beslutninger som avgjør realiteten i en sak, anses som avgjørelse i henhold til kommuneloven § 59.

Ved lovlighetskontroll skal det tas stilling til om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig, er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, og er blitt til på lovlig måte. Departementet skal oppheve avgjørelsen hvis det er gjort slike feil at den er ugyldig. Lovlighetskontrollen består i en undersøkelse av om avgjørelsens innhold er i sam-

svar med gjeldende lovfestede og ulovfestede rettsregler. Kontrollen er begrenset til "avgjørelsens lovlighet". Dette gjelder både kontroll etter § 59 nr. 1 og § 59 nr. 5. Kontrollen skal omfatte en undersøkelse av om avgjørelsen er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse (personell kompetanse), om avgjørelsen er blitt til på lovlig måte (prosessuell kompetanse), og om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig (materieell kompetanse). Kontrollen av den materielle kompetansen består her i en undersøkelse av om avgjørelsens innhold er i samsvar med gjeldende lovfestede og ulovfestede rettsregler. Kontrollen innebærer ikke full overprøvesrett slik forholdet normalt er etter forvaltningslovens regler i klagesaker. Adgangen til overprøving svarer her i hovedsak til domstolenes kontroll med forvaltningsvedtak.

Til forskjell fra klage har lovlighetskontroll den egenskap at bruk av ordningen *ikke er avhengig av at private parter aktivt tar den i bruk*. Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan altså sammen bringe avgjørelser inn til kontroll.

Statlige myndigheter kan også ta avgjørelser opp til kontroll av eget tiltak. Systemet med lovlighetskontroll er ment som en sikkerhetsventil. Antallet saker med lovlighetskontroll som fylkesmannen behandler, er ikke stort. Som tabell 7.2 viser var det en betydelig nedgang fra 2000 til 2001 i antallet saker med lovlighetskontroll som fylkesmannen behandler, og nedgangen fortsatte i 2002. I 2003 var det en oppgang i antall saker fra 84 i 2002 til 97 saker i 2003. Imidlertid var fylkesmannen mindre aktiv i 2003 enn i 2002 med hensyn til å ta opp saker etter eget initiativ. Av de 97 sakene totalt som fylkesmannsembetene hadde oppe til lovlighetskontroll i 2003, ble 21 vedtak erklært ulovlig. Økningen i antall saker fra

Tabell 7.2 Lovlighetskontroll. Antall

	Alle vedtak oppe til kontroll	Vedtak stadfestet	Vedtak erklært ulovlig	Vedtak etter klage (dvs. begjæring ¹)	Vedtak erklært ulovlig etter begjæring	Vedtak kontrollert etter fylkesmannens initiativ	Vedtak erklært ulovlig behandlet etter initiativ fra fylkesmannen
1998	111	85	25	91	16	20	9
1999	135	105	30	96	13	39	17
2000	134	97	33	100	14	34	19
2001	91	67	24	72	15	19	9
2002	84	57	27	53	9	31	18
2003	97	76	21	84	11	13	10

¹ I St.prp. nr. 64 (2002-2003) brukes betegnelsen klage. Etter utvalgets oppfatning er det mer naturlig å bruke betegnelsen begjæring.

Kilde: St.prp. nr. 64 (2003-2004) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen)*

2002 til 2003 kan ha noe av sin forklaring i at det var valg til kommune- og fylkesting i 2003. Konstitueringen etter valget genererer normalt noen flere saker til lovlighetskontroll. Den samme tendensen viste seg i 1999 som også var et valgår.

For at det skal være mulig å foreta lovlighetskontroll, må det imidlertid foreligge en form for avgjørelse. Feil og avvik som begås i en organisasjon, trenger ikke nødvendigvis å være bygget på avgjørelser, men kanskje på manglende avgjørelser, eller manglende handlinger, f.eks. at en beboer ved et sykehjem ikke får i seg tilstrekkelig næring. Dette trenger ikke å bygge på en avgjørelse, men på manglende rutiner og avgjørelser. Slike manglende handlinger kan først fanges opp gjennom lovlighetskontroll når det evt. måtte foreligge en avgjørelse om forholdet.

I likhet med klage kan lovlighetskontroll være én av flere muligheter for staten til å forhindre feil og uheldige konsekvenser av beslutninger, så lenge de oppdages. Lovlighetskontroll på bakgrunn av lovlighetsklage fra medlemmer av kommunestyret er også én kilde for informasjon til staten om kommunale forhold. En egenskap med lovlighetskontroll, som skiller lovlighetskontroll fra klage, er at enhver politiker kan få overprøvd en avgjørelse gjennom lovlighetskontroll.

7.2.3 Godkjenningsordninger

Regelverket rettet mot kommunene har enkelte bestemmelser om statlig godkjenning. Godkjenningsregler kan ha ulike begrunnelser og ulik utforming. Noen godkjenningsregler er generelle og ikke rettet mot bestemte vedtak. Eksempler på slike regler er bestemmelser om at kommunene bare kan bruke personell som har en bestemt utdanning til å utføre bestemte oppgaver, eller at kommunale institusjoner må være godkjent for å utføre en bestemt virksomhet.

Godkjenning innebærer at en kommunal beslutning ikke er gyldig før den har blitt godkjent av statlige myndigheter. Dette innebærer såkalt delt kompetanse, at to instanser må medvirke for at det skal kunne fattes gyldig vedtak. Et godkjenningskrav kan rette seg både mot lovligheten og hensiktsmessigheten i en beslutning. Et eksempel på en slik regel er lov av 28. juni 1957 nr. 15 om friluftslivet (friluftsloven) § 2 om at kommunens vedtak om å tillate ferdsel i utmark må stadfestes av fylkesmannen.

Regler om statlig godkjenning av kommunale vedtak er særlig begrunnet ut fra rettssikkerhet eller andre tungtveiende hensyn som begrunner statlig kontroll. Krav om statlig godkjenning av

kommunale vedtak representerer et forsinkende element i saksbehandlingen og kan redusere effektiviteten, fordi iverksettingen av vedtakene må utsettes inntil godkjenning foreligger. Statlig godkjenning av kommunale avgjørelser begrenser det lokale handlingsrom. I Ot.prp. nr. 42 (1991-92) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* uttalte Kommunaldepartementet følgende om godkjenningsordninger (s. 204):

I det at kommunene/fylkeskommunene har fått myndighet til å fatte nærmere angitte beslutninger, ligger en antakelse om at disse organer er bedre egnet til å ta en slik avgjørelse enn det statlige organer er. Det ville ellers ikke være hensiktsmessig å legge det til kommunen/fylkeskommunen å fatte avgjørelsen. Departementet vil videre peke på at statlig godkjenning innebærer et forsinkende element i saksbehandlingen, at rettssikkerhetsmessige hensyn i liten utstrekning tilsier at godkjenning er nødvendig og at det bare i begrensede tilfeller vil være et reelt behov for godkjenning av vedtak ut fra et statlig styringsbehov. [] Etter departementets mening bør følgelig det prinsipielle utgangspunkt være at etablering av en godkjenningsordning krever spesiell begrunnelse.

Regler om statlig godkjenning av avgjørelser som kommunen fatter, er i stor grad fjernet. Kommuneloven har noen viktige bestemmelser om statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser. Vedtak om å stille kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv, skal også godkjennes av departementet. Vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår, er ikke gyldig før det er godkjent av departementet, dersom:

- kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette et årsbudsjett uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet,
- kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på økonomiplanen,
- kommunestyret eller fylkestinget etter § 48 nr. 4 annet punktum har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt,
- kommunen eller fylkeskommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd.

I så fall skal departementet føre kontroll med lovligheten av kommunestyrets eller fylkestingets

budsjettvedtak. Departementet har i henhold til kommuneloven § 59a opprettet et register over alle kommuner og fylkeskommuner som er underlagt godkjenning. Registeret er kalt Register Om BEtinget godkjenning og Kontroll (ROBEK). For de kommunene og fylkeskommunene som er oppført i registeret, er følgende vedtak ikke gyldige før de er godkjent av departementet (fylkesmannen):

- Vedtak om opptak av lån.
- Vedtak om leie av bygninger, anlegg, og varige driftsmidler som kan påføre kommuner eller fylkeskommunen utgifter utover de fire neste budsjettår.

For de kommuner og fylkeskommuner som er oppført i ROBEK, skal departementet (fylkesmannen) også lovlighetskontrollere kommunestyrets/fylkestingets budsjettvedtak.

Inntil den enkelte kommune eller fylkeskommune er registrert i registeret, kan departementet ikke iverksette godkjenning.

Regler om godkjenning enten av kommunalt personell, institusjoner eller av kommunale vedtak er et sterkt statlig styringsmiddel, idet dette griper direkte inn i kommunens virksomhet gjennom at staten må medvirke for at kommunens beslutninger skal bli gyldige.

7.2.4 Rapporteringsordninger

Kommunene er pålagt rapportering til staten, både for utarbeiding av offisiell statistikk, i tilknytning til øremerkede tilskudd og til statlige tilsynsmyndigheter. I tillegg kommer den rapportering kommuner som arbeidsgiver gjør til registreiere som Rikstrykdeverket og Skattedirektoratet. Rapportering er nødvendig og påkrevet, men har potensial for effektivisering og forenkling. Kommunesektoren har gjennom flere år hevdet at rapporteringsbyrden er blitt svært stor, og at rapportering båndlegger ressurser som ellers kunne vært nytt til tjenesteproduksjon.

Bevilgningsreglementet, som er fastsatt av Stortinget, inneholder bestemmelser om at de aktuelle departementer må ha informasjon om tilstanden på sine ansvarsområder bl.a. for å kunne rapportere til Stortinget om oppnådde resultater.

Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003, har som formål å sikre at

- Statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

- Fastsatte mål og resultatkrav oppnås.
- Statlige midler brukes effektivt.
- Statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte.

Som grunnleggende styringsprinsipper slår reglementet fast at alle statlige virksomheter skal

- Fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet.
- Sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd.
- Samt sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Det er et prinsipp i økonomistyringsreglementet at dersom det er bevilget midler til et formål, så må en også føre en rimelig kontroll med at midlene blir brukt etter forutsetningene, og at det gjøres en vurdering av om en oppnår de tilsiktede effekter, jf. reglementet §§ 14 og 15. Tilskuddsforvalter skal innhente rapporter fra tilskuddsmottakere som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse.

Gjennom revisors attestasjon dokumenterer revisor at tilskudd fra staten er anvendt til formålet.

KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjonen om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder blir registrert og sammenstilt for å gi relevant informasjon til beslutningstakere både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal gi grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål nås. KOSTRA skal forenkle rapporteringen fra kommunene til staten ved at data rapporteres bare én gang, selv om de skal brukes til ulike formål. All rapportering fra kommunene til Statistisk sentralbyrå (SSB) skjer ved elektronisk datautveksling.

Sammenlikning av ens egne prestasjoner opp mot andre aktørers, såkalt benchmarking, er en måte å synliggjøre ressursinnsats og resultater på. Utarbeidingen av KOSTRA-systemet representerer i den forbindelse en god mulighet til å gjennomføre inngående analyser av tjenesteproduksjonens kvalitet, kostnader og omfang og holde dette opp mot andre kommuners prestasjoner. Systemet gir også innbyggerne et sammenlikningsgrunnlag når det gjelder innsatsfaktorer, omfang og resultater av tjenestene.

7.2.5 Innsigelsesinstituttet

I plan- og bygningslovens planregler er det bestemmelser om innsigelsesmyndighet. Det er lagt til kommunene å gjøre endelig planvedtak så lenge det skjer innenfor de rammer og retningslinjer som er gitt fra nasjonalt og regionalt nivå.

Den rettslige betydningen av innsigelse er at det ikke er gjort endelig planvedtak i kommunen, og at myndigheten overføres til Miljøverndepartementet.

Regjeringen kan som øverste forvaltningsmyndighet gi retningslinjer og rammer innenfor de ulike sektorene som forutsettes lagt til grunn i planleggingen. Som følge av det parlamentariske systemet, må denne myndigheten utøves innenfor de mål og retningslinjer som Stortinget har fastlagt.

Konkret kan innsigelsen rette seg mot utlagt arealbruk, eller mot planbestemmelser, for henholdsvis kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Innsigelsen kan innholdsmessig gå på realiteten i planen eller på formelle forhold.

Kommunen kan ikke se bort fra en innsigelse. Kommer kommunen til at den vil ta innsigelsen til følge, og innsigelsen innebærer endring av noen betydning for det utkast som tidligere har vært ute til offentlig ettersyn, må nytt planutkast legges ut før det eventuelt vedtas av kommunestyret.

7.2.6 Statlige ombudsordninger

Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannens virksomhet er regulert i lov av 22. juni 1962 og instruks fastsatt av Stortinget 19. februar 1980.

Ombudsmannens oppgave er som Stortingets tillitsmann å søke å sikre at det i den offentlige forvaltningen ikke øves urett mot den enkelte borger, og bidra til at menneskerettighetene respekteres, jf. lovens § 3. Ombudsmannens arbeidsområde omfatter den offentlige forvaltning, og alle som virker i dens tjeneste, jf. lovens § 4. Kommunenes eller fylkeskommunenes virksomhet inngår således i Ombudsmannens arbeidsområde. Ombudsmannens arbeidsområde omfatter likevel ikke avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv, med mindre avgjørelse er truffet av formannskapet, fylkesutvalget, et fast utvalg, kommunerådet eller fylkesrådet etter kommuneloven § 13, jf. § 4 f). Unntaket gjelder også avgjørelser som fattes av kommunestyret/fylkestinget etter særlov, og som ikke kan delegeres. Poenget er altså ikke at kommunestyret/fylkestinget fatter vedtaket, men at

myndigheten til å treffe vedtaket ikke kan delegeres. Slike avgjørelser kan Ombudsmannen likevel ta opp til undersøkelse av eget tiltak når han finner at hensynet til rettssikkerheten eller andre særlige grunner tilsier det.

I henhold til § 5 kan Ombudsmannen ta saker opp til behandling enten etter klage eller av eget tiltak. Paragraf 10 gir regler om avslutning av klagesak. Ombudsmannen har rett til å uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde.

Ombudsmannen kan påpeke at det er gjort feil eller utvist forsømmelig forhold i den offentlige forvaltningen. Kommer Ombudsmannen til at en avgjørelse må anses ugyldig eller klart urimelig, eller klart strir mot god forvaltningspraksis, kan Ombudsmannen gi uttrykk for dette. Mener Ombudsmannen at det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken, kan Ombudsmannen gjøre vedkommende forvaltningsorgan oppmerksom på det.

Andre ombudsordninger

Lovgivningen inneholder enkelte ombudsordninger for mer spesifikke fagområder. Utvalget framhever her spesielt barneombudet. Barneombudet er et uavhengig, selvstendig organ, og sorterer formelt under Barne- og familiedepartementet. Verken Storting eller Regjering har instruksjonsmyndighet over Barneombudet. Barneombudet er regulert gjennom lov av 6. mars 1981 nr. 5 om barneombud. Barneombudets hovedoppgave er å fremme barns interesser i samfunnet og følge med i utviklingen av barns oppvekstvilkår. Ombudet skal særlig av eget tiltak eller som høringsinstans ivareta barns interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter. Videre skal ombudet følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og foreslå tiltak som kan styrke barns rettssikkerhet. Barneombudet kan virke av eget tiltak eller etter henvendelser fra andre. Ombudet avgjør selv om en henvendelse gir tilstrekkelig grunn til behandling. Barneombudet har rett til å uttale seg om forhold som går inn under arbeidsområdet. Barneombudet har ikke myndighet til å avgjøre saker eller omstøte vedtak i forvaltningen. Henvendelser om forhold som i det vesentlige gjelder lovanvendelses- eller saksbehandlingsspørsmål, skal i utgangspunktet henvises til Sivilombudsmannen. Barneombudet kan ikke uttale seg om lovligheten av et forhold når Sivilombudsmannen har avgitt uttalelse i saken.

7.2.7 Andre virkemidler hos fylkesmannen

Ulike former for kontakter og møteplasser mellom kommunene kan ha som formål å påvirke kommunene til å velge løsninger som ut fra statlige myndigheters synspunkt er ønskelig. Kontaktene kan være formelle eller uformelle. Mye av kontakten mellom staten og kommunene har karakter av felles søking etter gode løsninger. En stor del av slik kontakt skjer gjennom fylkesmannen.

I Norsk institutt for by- og regionforsknings undersøkelse *Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene* (NIBR 2004b) nevnes en rekke møteplasser mellom fylkesmannen og kommunene, der det skjer en form for dialog. Det vises til at i mange kommuner reagerer de intervjuede på at informasjon og forespørsler som kunne gått gjennom uformell kontakt, gjøres formelle og skriftlige.

Tabell 7.3, 7.4 og 7.5 viser oversikter over ulike møteplasser og egenskaper ved disse.

7.3 Kommunal egenkontroll

Kommunene og fylkeskommunene er pålagt å føre kontroll med sin egen virksomhet. Denne egenkontrollen er sammensatt av ulike deler. Det overordnede kontrollansvaret i en kommune eller fylkeskommune er lagt til kommunestyret og fylkestinget – gjennom kommunelovens bestemmelse om at kommunestyret og fylkestinget har den øverste kontroll (i kommuneloven betegnet som det øverste tilsynsansvaret) med sin forvaltning.

Prinsipielt løper det to kontroll-linjer fra kommunestyret. Begge kontroll-linjene er elementer i kommunestyrets lederansvar. Den første kontroll-linjen går gjennom kontrollutvalget, som skal opprettes av kommunestyret til å forestå det løpende tilsynet med den kommunale forvaltningen, til revisjonen. Den er av "ekstern" karakter.

Den andre kontroll-linjen går til administrasjonssjefen. Det er kommunestyret som utnevner admi-

Tabell 7.3 Oversikt over møteplasser hvor fylkesmannen selv er representert (arrangert av fylkesmannen)

Møteplasser	Representanter fra embetet	Representanter fra kommunen	Antall embeter som bruker/har brukt arenaen ¹⁾	Gjennomsnittlig hyppighet ²⁾
Samordnet kommunebesøk (en kommune)	Fylkesmannen Avdelingsledere	Ordfører (+ Hovedutvalgsledere, formannskapet) Rådmann (+ Økonomisjef)	Alle	1–2 ganger i året (for embetene)
Regionmøte (flere kommuner)	Fylkesmannen Avdelingsledere	Ordfører Rådmann (+ kommunale sjefer)	Alle	Årlig
"Stormøte" (alle kommuner)	Fylkesmannen Avdelingsledere	Ordfører Rådmann	Alle	1–2 ganger i året
Ad hoc møter ("temamøter")	Fylkesmann (ofte er også den aktuelle avdelingsleder representert)	Ordfører Rådmann	Alle	3–4 ganger i året
Møte med Robek-kommuner	Fylkesmannen (ofte er også andre fra embetet representert)	Ordfører (politikere fra alle partier) Rådmann (kommunale sjefer)		
Individuell kontakt	Fylkesmann	Ordfører Rådmann	Alle	5 ganger i året eller mer
Møte i meklingsaker	Fylkesmann	Ulike representanter fra kommunene	Alle	5 ganger i året eller mer
Forventningsbrev	Fylkesmannsembetet		3	

1) Dette gjelder embetene som er med i fylkesmannssurveyen. N = 14

2) Her oppgis gjennomsnittsverdien av de oppgitte verdiene til de 14 embetene som har svart på undersøkelsen.

Tabell 7.4 Oversikt over sektorvise/avdelingsvise møteplasser (arrangert av fylkesmannen)

Møteplasser	Representanter fra embetet	Representanter fra kommunen	Antall embeter som bruker/har brukt arenaen	Gjennomsnittlig hyppighet
Avdelingsvise kommunebesøk	Aktuell avdelingsleder Aktuelle fagmedarbeidere	Ordfører (representanter fra hovedutvalg) Rådmann Aktuelle kommunale sjefer Aktuelle fagmedarbeidere	Alle	1 – 2 ganger i året (for embetene)
Sektorvise regionale samlinger	Aktuelle fagmedarbeidere (aktuell avdelingsleder)	Mellomledere og ansatte i aktuell sektor		
Individuell kontakt	Fagmedarbeidere (for det meste)	Fagmedarbeidere/saksbehandlere (for det meste)		
Kurs, saksmøter, fagmøter og tema-samlinger	Varierer	Varierer		
Ad-hoc møter	Varierer	Aktuell kommunal-sjef/sektorledelse (rådmann og ordfører kan også være representert)		
Tilsyn	Fagmedarbeidere	Fagmedarbeidere, saksbehandlere (rådmann, kommunale sjefer og politikere kan være representert)		
Prosjekter	Fagmedarbeidere (varierer)	Fagmedarbeidere (varierer)		

Kilde: NIBR (2004b: 26)

nistrasjonssjefen, og denne er ansvarlig overfor kommunestyret. Også administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med kommunens virksomhet. Etableringen av en tilstrekkelig internkontroll må regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som sikrer at organisasjonen når de målene som er satt. En bestemmelse som pålegger administrasjonssjefen å etablere internkontroll kom dessuten inn i kommuneloven § 23 nr. 2, med virkning fra 1. juli 2004.

Forarbeidene til kommuneloven la i 1992 betydelig vekt på å styrke kommunens egenkontroll. Siktemålet med dette var blant annet å styrke

bevisstheten om kontroll- og tilsynsarbeidets betydning. Det var også en ambisjon å styrke uavhengigheten til det politiske tilsyns- og kontrollorganet ved å pålegge et særskilt kontrollutvalg. Tidligere lå tilsynsansvaret til formannskapet. Forvaltningsrevisjon er føyd til oppgavene for kontrollorganene. I dette ligger det også et signal om at mer av kontrollressursene burde brukes til vurderinger av formåls effektivitet og kostnadseffektivitet.

I Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase finnes det data for kontrollutvalgets virksomhet og antall saker som behandles i kontrollutvalget. Det er en svak tendens til at antall saker som behandles i kontrollutvalget i gjennomsnitt økte i perioden 1995 – 2003. I 1995 ble det i gjen-

Tabell 7.5 Oversikter over møteplasser arrangert av andre enn fylkesmannsembetet

Møteplasser	Representanter fra embetet	Representanter fra kommunen	Antall embeter som bruker/har brukt arenaen	Gjennomsnittlig hyppighet
Budsjett-konferanser i regi av KS	Fylkesmann Avdelingsledere	Ordfører Rådmann (Økonomisjef)	Alle	1–2 ganger i året
Møter med regionråd	Fylkesmannen	Rådmann Ordfører	13	Årlig
Møter med regionale nettverk	Fylkesmannen	Rådmann Ordfører	Alle	3–4 ganger i året
Møter i "strategiske organ"	Fylkesmannen	Varies	13	Årlig
Møter arrangert av fagforeninger	Fylkesmannen			
Møte med stortingsbenken	Fylkesmannen	Gjerne ordfører og/ eller rådmann		

Kilde: NIBR (2004b: 27)

nomsnitt behandlet 16 saker i de kommunale kontrollutvalgene, minimum var null (tre kommuner) og maksimum var 82 saker (en kommune). I 1999 ble det i gjennomsnitt behandlet 18 saker. Minimum var to (en kommune) og maksimum var 214 (en kommune). I 2003 ble det i gjennomsnitt behandlet 19 saker, minimum var en (én kommune) og maksimum 180 (én kommune).

Kontrollutvalgene behandlet i 2003 i gjennomsnitt tre til fire saker innenfor hvert av områdene regnskapskontroll, intern administrativ kontroll og forvaltningsrevisjon. Flest saker om regnskapskontroll ble behandlet og færrest saker om intern administrativ kontroll. Antall forvaltningsrevisjoner varierer relativt mye mer mellom kommunene.

Sekstiåtte prosent av kommunene oppga at de planmessig prioriterte en eller flere av disse oppgavene nevnt i spørsmålet. Besvarelsen på spørsmålet om hvilke oppgaver som ble prioritert er uryddig. Enkelte har tydelig svart antall saker eller saksnummer, og ikke henvisning til oppgavetype. Disse er utelatt. Det innebærer imidlertid at det er en del usikkerhet knyttet til de besvarelsene som er tatt med, om kommunen har henvist til oppgavenummer i spørreskjemaet eller til saksnummer eller antall saker. Derfor må det ikke legges for stor vekt på andel kommuner som har prioritert de ulike oppgavene, eller forholdet mellom kommuner som har prioritert eksempelvis oppgave type 1 og 3. Det innebærer imidlertid også at en viss

Tabell 7.6 Antall møter, antall saker og hvilke type saker kontrollutvalget behandlet i 2003 (aritmetisk gjennomsnitt, minimum og maksimum)

	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum	N
Antall møter	4,24	1	20	279
Antall saker behandlet totalt	19,44	1	180	271
Antall saker om: ¹		1	27	265
- regnskapskontroll	4,20			
- intern administrativ kontroll	3,11	0	24	257
- forvaltningsrevisjon	3,63	0	86	263
- annet	7,54	0	52	224

¹ Regnskapskontroll ble i spørreskjema definert som kontroll av årsregnskap, skatteregnskap. Intern administrativ kontroll ble definert som budsjettkontroll, ettersyn, kontroll av edb-sikkerhet. Forvaltningsrevisjon ble definert som forholdet mellom ressursbruk, resultater og måloppnåelse.

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase.

andel av de 68 prosentene som har svart at de planmessig har prioritert enkelte saker, ikke nødvendigvis har planmessig prioritert noen av de tre oppgavene det eksplisitt er spurt om. Av de 131 kommunene som oppga hvilke av disse fire områdene de prioriterte, svarte 69 prosent forvaltningsrevisjon, 48 prosent regnskapskontroll, 31 prosent intern administrativ kontroll og 8 prosent andre oppgaver.

Kommunal- og regionaldepartementet ga i Ot.prp. nr. 70 (2002 – 2003) *Om lov om endringer i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* uttrykk for at data viste at endringene i den nye kommuneloven etter så vidt kort tid hadde bidratt til at kommunenes egenkontroll var blitt styrket, jf. Opedal og Østtveiten (2000). På bakgrunn at de erfaringene som var gjort med internt kontroll- og tilsynsarbeid i kommunene etter at kommuneloven trådte kraft, mente departementet at det fortsatt var behov for å styrke kommunenes egenkontroll, og foreslo i Ot.prp. nr. 70 at kommunestyrets/fylkestingets tilsynsansvar framheves gjennom en særlig lovbestemmelse, og en bestemmelse i kommuneloven § 23 som ville gjøre det tydelig at det i ansvaret som øverste administrative leder også ligger et tilsynsansvar. Endringene i kommuneloven vedrørende internt tilsyn, kontroll og revisjon trådte i kraft fra 1. juli 2004. Fra samme tidspunkt trådte nye forskrifter om kontrollutvalg og forskrifter om revisjon, i kraft. Regler for internt tilsyn og kontroll, samt for revisjon, finnes nå i kommuneloven kapittel 12.

Utvalgets medlemmer Cicel T. Aarrestad og Søren Wiig vil påpeke at de ønsker at statlig kontroll med kommunal revisjon utøves av Kredittilsynet.

7.4 Borgernes og brukernes kontroll og påvirkning

7.4.1 Generelt om den demokratiske styringskjeden lokalt

Mekanismen som ligger i den demokratiske (eller den parlamentariske) styringskjeden, gjør kommunen annerledes enn andre iverksettere av offentlig politikk – enten det dreier seg om statlige etater eller private aktører. De sist nevnte kan ha krav på seg om offentlighet og innsyn, og statsetater er demokratisk styrt via Stortinget. Kommunesektoren har imidlertid befolkningen betydelig tettere innpå seg – og representerer en arena der feil og mangler kan bli offentlige på en rekke måter og gjennom en rekke kanaler. Kommunens politikere

er avhengige av å imøtekomme innbyggerne for å bli gjenvalgt, og kommuneorganisasjonen er avhengig av støtte i befolkningen for å kunne opprettholde sin legitimitet. Derfor innebærer den demokratiske styringskjedens logikk også sterke incentiver til å rette opp uheldige forhold som måtte bli avdekket.

Valgkanalen er den viktigste og grunnleggende måten innbyggerne kan kontrollere kommunen på gjennom å "straffe" og "belønne" partier og politikere i kommunestyrene og fylkestinget. Gjennom sin stemmegivning danner velgerne grunnlaget for den politiske kursen i valgperiodene. Hvor stort handlingsrom kommunene og fylkeskommunene har til å stake ut sin egen regionale eller lokale kurs, er riktig nok begrenset av nasjonale myndigheters styring med kommunesektoren. Likevel er det – fortsatt – en rekke valg av direkte betydning for den enkelte som tas i fylkeskommunene og spesielt i kommunene.

Ideen i den demokratiske styringskjeden er at de folkevalgte styrer og kontrollerer administrasjonens, herunder profesjonsutøvernes, virksomhet i kommunene. Det kan selvsagt diskuteres hvor selvstendig administrasjonen og profesjonsutøverne er i utførelsen av sine plikter, og hvor mye politikerne egentlig styrer, men formelt sett er politikerne ansvarlige for kommunens virksomhet. Det som skjer i den kommunale virksomheten – og som et statlig tilsyn kan føre tilsyn med – er under folkevalgt kontroll i kommunene. Kommunens politikere er avhengige av å være lydhøre i overfor innbyggernes ønsker og klager for å bli gjenvalgt, og kommuneorganisasjonens legitimitet er avhengig av generell støtte i befolkningen.

Det spesielle med kommunene – sammenlignet med statlige etater og private virksomheter – er kommunens ansvar for lokalsamfunnet som helhet. En av kommunenes viktigste funksjoner er å se hensynet til den enkelte innbygger, og den enkelte bruker, i sammenheng med hensynet til helheten. Dette regnes i utgangspunktet som ett av lokaldemokratiets fortrinn.

7.4.2 Informasjon og kommunikasjon mellom kommunene og innbyggerne

Stikkord for kontroll utført av innbyggere, brukere av kommunale tjenester og mediene er åpenhet/"gjennomsiktighet" som gjør det mulig å vurdere kommunenes virksomhet. Offentlighetsloven sikrer i stor grad dokumentinnsyn og er særlig viktig for mediene (for mer omfattende omtale av mediens rolle som kontrollør av kommunene, se avsnitt 7.6).

Tabell 7.7 Kommunale tiltak for ekstern informasjon 1996, 1999 og 2003. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 1996: N [288, 338], 2000: N [337, 355], 2004: N [336,343]

	1996	1999	2004
Informasjonsmedarbeider for bl.a. ekstern informasjon (i hel- eller deltidstilling)	33,2 (112)	27,2 (96)	33,7 (114)
Informasjonsavis	59,3 (199)	53,6 (188)	48,7 (165)
Fast informasjonsspalte eller lignende i lokal dagspresse	31,6 (101)	30,3 (106)	22,4 (76)
Nærradio-/Lokal-TV-sendinger fra kommunestyremøter	43,7 (145)	32,3 (114)	28,0 (96)
Åpne informasjonsmøter som avholdes jevnlig (for eksempel grendemøter, folkemøter, temamøter) ¹	9,7 (22)	8,5 (29)	38,6 (130)
"Ordførerbenk", "politikerdag" eller lignende hvor ordfører eller andre sentrale politikere annonserer at de er tilgjengelige for at folk skal kunne ta direkte og uanmeldt kontakt		11,2 (39)	18,8 (63)
Innbyggernes spørretime / "Åpen post" i kommunestyret, utvalg eller komiteer ²	15,7 (43)	26,3 (93)	34,8 (117)
Internett – gir informasjon om og tilgang til sakskart og referater fra politiske møter	–	23,0 (79)	80,1 (274)
Internett – gir tilgang til elektroniske postjournaler			60,7 (205)
Internett – gir tilgang til elektronisk arkiv (dvs. tilgang til systematisert historisk materiale).			16,1 (54)
Internett – e-post forbindelse til administrasjonen		72,5 (250)	92,7 (316)
Internett – e-post forbindelse til politikere		21,2 (71)	54,9 (186)
Det er utplassert maskinvare/ informasjonskiosker som gir innbyggerne tilgang på Internett (for eksempel på bibliotek, skole, idrettshall, kjøpesenter, bussterminal)			78,4 (265)
Kommunen har iverksatt opplæringstiltak for (grupper av) innbyggere når det gjelder bruk av IKT			23,8 (81)

¹ I 1996 og 2000 ble det spurt om kommunen hadde fast ordning med åpne informasjonsmøter.² I 1996 og 2000 ble det spurt om Innbyggernes spørretime i kommunestyret / "Åpen post".

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase

Kommuneloven har en bestemmelse i § 4 om at kommunene/fylkeskommunene skal informere om virksomheten. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

Hvordan kommunene informerer om sin virksomhet, er imidlertid ikke lovbestemt – og her varierer praksis fra kommune til kommune.

I Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase finnes det informasjon om kom-

munenes/fylkeskommunenes informasjonstiltak. Et interessant trekk er at det i perioden 1995–2000 har skjedd en svak nedgang i så å si alle informasjonstiltak som er registrert i kommunene over tid. Undersøkelsen fra 2004 bekrefter den svake nedgangen i "tradisjonelle" informasjonstiltak som ble observert fra 1995/1996 til 1999. Andelen kommuner som ga ut sin egen informasjonsavis eller som har fast informasjonsspalte i dagspressen, var litt lavere i 2004 enn i 1999, og det samme gjaldt andelen kommuner der kommunestyremøtene ble overført gjennom lokalt etermedium. Dette kompenseres med en til dels kraftig økning i bruk av andre, og mer moderne, informasjonskanaler.

Tabell 7.8 Kommunale tiltak for å skaffe informasjon om "folkemeningen" på andre måter enn gjennom kommunevalgene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes), aritmetisk gjennomsnitt (minimum-maksimum i parentes). 1996: N [333, 363], 2000: N [333, 352], 2004: N [315, 333]

	1996-	2000-	2004-	
	undersøkelsen	undersøkelsen	undersøkelsen	
	Gjennomført 1995 eller 1996	Gjennomført i 1999	Gjennomført i 2003	Antall ganger (gj.snitt)
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanens arealdel			47,7 (156)	2,81 (1-10)
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanens generelle del ¹	77,4 (281)	69,6 (243)	28,2 (91)	2,88 (1-12)
Folkemøter, høringer e.l. i forbindelse med andre typer av saker (altså ikke plansaker)		41,9 (147)	47,8 (153)	3,14 (1-25)
Befolkningsundersøkelse, f.eks. om politisk deltakelse, holdning til kommunen (altså ikke om spesifikke tjenester) ²	20,4 (68)	7,5 (26)	6,7 (22)	1,06 (1-2)
Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelse av kommunens tjenesteproduksjon ³	54,9 (184)	28,3 (96)	48,3 (161)	2,52 (1-26)
Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud ⁴	33,6 (113)	33,0 (110)	23,6 (76)	3,48 (1-26)
Ide-dugnad – hvor innbyggere og/eller organisasjoner var invitert			35,1 (112)	2,19 (1-10)
Gjentatte / jevnlig møter med representanter for næringslivet og/eller dets organisasjoner ("frokostmøter", temamøter, e.l.)			58,8 (190)	4,98 (1-40)
Gjentatte/jevnlige møter med representanter for andre lokale interessegrupper og/eller organisasjoner			38,7 (122)	4,50 (1-20)

¹ I 1996 og 2000 ble det spurt: "Folkemøter eller lignende – kommuneplan eller andre kommunale planer."

² I 1996 var spørsmålsteksten: "Befolkningsundersøkelser, her forstått som undersøkelser i forhold til befolkningen generelt."

³ I 1996 var spørsmålsformuleringen: "Brukerundersøkelse, her forstått som undersøkelse blant enkelte brukergrupper". I 2000 ble kommunene i tillegg bedt om å på hvilke tjenester det ble avholdt brukerundersøkelser.

⁴ I 2000 ble kommunene i tillegg bedt om å spesifisere på hvilke tjenester det ble avholdt brukermøter.

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase

Dette gjelder for det første bruk av Internett. Der det foreligger sammenlignbare tall for 1999 og 2004, kan en registrere en betydelig økning. Dette gjelder både informasjon om og tilgang til sakskart og referat fra politiske møter, og e-postforbindelse med administrasjon og politikere.

I tillegg til denne informasjonsvirksomheten organiserer kommunene en rekke møtepunkter mellom kommunens politikere, administrasjon og innbyggerne. De kan være knyttet til budsjettprosesser, særskilte saker eller ha en mer generell rådgivende karakter. Eksempler her er folkemøter, befolkningsundersøkelser om politisk deltakelse og holdninger til kommunen, idédugnader, "ekspertpaneler" eller innbyggerdeltakelse i bud-

sjettprosessen. I tillegg til dette kommer etablerte råd og utvalg med representanter fra grupper særtegnet ved alder og/eller kulturell identifikasjon i kommunen, så som barne- og ungdomsråd, råd for innvandrere og det lovpålagte eldrerådet (råd og utvalg knyttet spesifikt til brukerinteresser behandles i avsnitt 7.4.3).

Nesten halvparten av kommunene rapporterer å ha gjennomført folkemøter i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanens arealdel i løpet av 2003. Færre, ca. 28 prosent, rapporterer å ha gjennomført slike møter i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanens generelle del. De fleste gjennomførte mellom ett og fire slike møter i forbindelse med hver av disse delene.

Nivået på bruken av befolkningsundersøkelser er omtrent uforandret i perioden, tatt i betraktning at perioden det er spurt etter, var over to år i første undersøkelse. De aller fleste av disse gjennomførte en slik undersøkelsen (dette gjelder både i 1999 og 2003).

Organisasjonsdatabasen kartlegger også andre typer tiltak. Bruk av ekspertpanel i forbindelse med bestemte saker benyttes kun unntaksvis. Først to prosent av kommunene rapporterer å ha innført muligheter for uformelle klager eller å gi ris og ros til kommunen via internett. Bruk av internett til "forslagskasse", høringer eller debatt er mindre utbredt. Det var betydelig økning i antall kommuner som har åpne debattsider på Internett fra 1999 til 2003. Færre kommuner rapporterte derimot om å ha innført generelle tiltak for å styrke den lokalpolitiske deltakelsen i 2003 enn i 1999. I 2003 hadde kun 17 prosent innført slike tiltak, mot 27 prosent i 1999. Omfanget av tiltak for å styrke deltakelsen fra enkeltgrupper ligger imidlertid på samme nivå, knapt 17 prosent.

Undersøkelsen fra 2000 avdekket av så godt som alle kommunene hadde opprettet det lovpålagte eldrerådet. Dette ble det ikke spurt etter i 2004. Rundt 60 prosent hadde opprettet råd for barn og/eller ungdom og råd for funksjonshemmede i 2004. Omfanget er økende fra 2000, og dette gjelder særlig hva angår råd for barn og ungdom. Omfanget av bruk av barn og unges kommune-styre er stabilt fra 2000 til 2004. I 2004-undersøkelsen

spurte en også om kontaktutvalg/råd for innvandrere, noe 10 prosent av kommunene har opprettet. Denne gruppen innbyggere har altså sjeldnere slike formelle deltakelseskanaler enn de andre gruppene en har spurt etter.

Andelen kommuner som har kontaktutvalg med frivillige organisasjoner er stabilt fra 2000 til 2004, ca. 70 prosent av kommunene har slike. I 2004 spurte en også etter tilsvarende kanaler for næringslivet, noe knapt 2/3 av kommunene oppgir å ha. Faste kanaler for deltakelse fra innbyggere i budsjettprosessen så vel som faste bruker- eller borgerpanel er derimot innført i et lite mindretall av kommunene. Disse to spørsmålene er endret fra 2000-undersøkelsen, og det gjør det vanskelig å sammenligne tallene direkte.

7.4.3 Brukermedvirkning

Offentlig tjenesteyting står overfor en bevisst, kunnskapsrik og krevende brukergruppe. Dette har blant annet sammenheng med økning i befolkningens inntekts- og utdanningsnivå, økt mobilitet og bruk av informasjonsteknologi. Økt privat velferd har også ført til økte forventninger til det kommunale tjenestetilbudet. Det er først nylig det er blitt vanlig å betrakte brukere av offentlige tjenester som "kunder" mer eller mindre på linje med privat tjenesteyting.

Det er derfor blitt nødvendig for kommuner og andre offentlige instanser å lage nye relasjoner til

Tabell 7.9 Kommunale tiltak for å skaffe informasjon om "folkemeningen" på andre måter enn gjennom kommunevalgene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N [343, 349], 2004: N [321, 332]

	2000-undersøkelsen	2004-undersøkelsen
	Gjennomført i 1999	Gjennomført i 2003
"Ekspertpanel" knyttet til spesielle typer av spørsmål eller saker		3,7 (12)
"Forslagskasse" for initiativ fra innbyggerne (for eksempel på Internett)		13,3 (43)
Internett – elektroisk høring i befolkningen		10,5 (35)
Internett – muligheter for uformelle klager/ris og ros		42,1 (139)
Internett – åpen debattside(r) om aktuelle saker	4,3 (15)	16,2 (53)
Generelle tiltak for å styrke den lokalpolitiske deltakelsen	27,3 (95)	17,1 (55)
Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse (for eksempel eldre, unge, innvandrere, kvinner)	16,9 (58)	16,8 (54)

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase

Tabell 7.10 Formelle kommunale organer for deltakelse fra befolkningen. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N [324, 362], 2004: N [304, 332]

	2000	2004
Barn og unges kommunestyre	25,7 (88)	28,7 (94)
Barn- og/eller ungdomsråd	34,7 (120)	60,8 (202)
Råd for funksjonshemmede	53,7 (188)	59,3 (197)
Kontaktutvalg med frivillige organisasjoner (for eksempel idrett/kultur)	70,5 (244)	68,0 (215)
Kontaktutvalg/råd for innvandrere		10,9 (33)
Samarbeids-/kontaktforum for næringslivet (for eksempel næringsråd)		65,6 (208)
Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen ¹	2,0 (7)	8,5 (27)
Fast(e) bruker-/borgerpanel som regelmessig konsulteres, for eksempel i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk) ²	9,1 (30)	5,0 (16)

¹ I 2000 spurte en etter: "Organ for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen".

² I 2000 spurte en etter: "Faste ressurs- eller referansegrupper for diskusjon av andre typer av saker, sammensatt av "menige" innbyggere".

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase

brukergrupper som i større grad evner å fange opp brukernes forventninger og krav til innflytelse på utformingen av tjenesten. Økt bruk av markedsliknende mekanismer som fritt brukervalg, stykkprisfinansiering eller liknende kan ses på bakgrunn av dette.

På enkelte områder opptrer kommunen som myndighetsutøver f.eks. innenfor barnevern. På slike områder vil det være mindre meningsfullt å snakke om kunder som etterspør tjenester fra det offentlige. Fokuset de siste årene fra statlig hold har i større grad vært rettet mot å bygge opp rettsikkerhet og likebehandling.

Regelverket inneholder enkelte bestemmelser om organer der brukere av bestemte tjenester er representert. Deltakelse i styrende organer, der brukerne av tjenester er representert er én kanal for brukerinnflytelse. Etter kommuneloven § 11 kan for eksempel kommunestyret og fylkestinget opprette eget styre for kommunale eller fylkeskommunale institusjoner eller liknende. Det kan fastsettes at styret helt velges av de ansatte eller brukerne ved vedkommende institusjon (eller delvis oppnevnes av administrasjonssjefen). Medlemmer som ikke skal oppnevnes eller velges på denne måten, velges av kommunestyret eller fylkestinget. Et slikt styre kan tildeles myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og

organisering. Reglene i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 om deltakelse i planprosessene kan også ses som regler om bruker- eller borgermedvirkning.

Også i særlovgivningen finnes det bestemmelser om brukermedvirkning. Noen bestemmelser handler om kollektiv brukermedvirkning. Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova) § 11-1 har for eksempel regler at det ved hver grunnskole skal være et samarbeidsutvalg med to representanter for undervisningspersonalet, én for andre ansatte, to for foreldrerådet, to for elevene og to for kommunen. I lov av 8. november 1991 nr. 76 om kommunale og fylkeskommunale eldreråd er det krav om at det skal være et eldreråd oppnevnt av kommunestyret/fylkestinget for valgperioden.

Andre bestemmelser regulerer hva slags behandling den enkelte skal gis. I lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven) § 8-4 om plikt til å rådføre seg med klienten heter det for eksempel at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med klienten. Det skal legges stor vekt på hva klienten mener. I § 4-3a om rett til individuell plan har sosialtjenesteloven en bestemmelse om at den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har

Tabell 7.11 Kommuner som har opprettet driftsstyrer med representasjon fra brukere/foreldre/pårørende, og hvilken beslutningsmyndighet disse har. Prosent kommuner (antall i parentes) N = 326

	Kommuner med driftsstyrer	Andel kommuner med driftsstyrer med og uten beslutningsmyndighet		Antall kommuner der driftsstyret har beslutningsmyndighet på følgende områder			
		Uten	Med	Budsjett-saker	Personal-saker	Sp.m. om tjenestekvalitet	Saker om prioritering av tjenester
Skoler	15,3 (50)	74,0 (37)	26,0 (13)	7	3	9	12
Barnehager	12,9 (42)	83,3 (35)	16,7 (7)	1	0	3	7
Bo- og behandlingsinstitusjoner for eldre og/ eller funksjonshemmede	10,1 (33)	81,8 (27)	18,2 (6)	1	0	5	3

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase

rett til å få utarbeidet individuell plan og at planen skal utformes i samarbeid med brukeren.

Økte forventninger hos folk flest om å kunne påvirke tjenesteproduksjonen direkte gjennom sin rolle som bruker kan være en utfordring for det tradisjonelle representative demokratiet i kommuner og fylkeskommuner. Brukermedvirkning vil ikke kunne overta folkevalgte generalistorganers overordnede ansvar for å ivareta helhetssyn, prioritere ressursbruken mellom de ulike tjenesteområdene og sikre svake gruppers og fellesskapets interesser for øvrig. Det vil derfor være en utfordring for det kommunale demokratiet å inkludere særlige hensyn i helhetstenkningen.

I 2004 ble kommunene for første gang bedt om å registrere til Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase antall driftsstyrer med representasjon fra brukere, foreldre eller pårørende, samt hvilken beslutningsmyndighet disse har. I alt er det 66 av 326 kommuner, eller 20,2 prosent som oppgir at de har etablert slike driftsstyrer. I tabell 7.11 presenteres antall kommuner som har etablert slike driftsstyrer innenfor henholdsvis skole, barnehage og bo- og behandlingsinstitusjoner.

Tabell 7.11 indikerer at det er noe vanligere med driftsstyrer tilknyttet skoler enn barnehager, mens det er minst vanlig med driftsstyrer tilknyttet bo- og behandlingsinstitusjoner for eldre og/eller funksjonshemmede. Forskjellene er imidlertid relativt beskjedne: 15,3 prosent av kommunene har etablert driftsstyrer for skoler, 12,9 prosent for barnehager og 10,1 prosent for bo- og behandlingsinstitusjoner. Det er også mest vanlig at disse driftsstyrene har beslutningsmyndighet innenfor skole-

sektoren. De fleste driftsstyrene med beslutningsmyndighet har dette i spørsmål om tjenestekvalitet og prioritering av tjenester. Færre har det i budsjettsaker og personalsaker.

7.4.4 Brukerundersøkelser

Brukerundersøkelser i ulike varianter er etter hvert blitt ganske vanlig i kommunene. Sterkt fokus på brukerorientering og brukerrettigheter har bidratt til at stadig flere kommuner tar med seg brukerne på råd ved utformingen av tjenestetilbudet. Brukerundersøkelser kan bidra til å kartlegge brukernes behov og preferanser, og på den måten gi kommunene ideer om hvordan tjenestetilbudet kan forbedres slik at de er mer i tråd med brukernes ønskemål.

Brukerundersøkelser gir imidlertid ikke i seg selv uttrykk for om kommunene overholder kravene i lovgivningen, men gir kommunen informasjon om brukernes tilfredshet med kommunens tilbud. De opplysningene som framkommer i brukerundersøkelser, vil gi informasjon mer om brukernes tilfredshet ut fra deres forventninger om hvordan tilbudet bør være, enn om brukerne antar at tilbudet er i samsvar med kravene i lovgivningen.

Av tabell 7.8 går det fram at omfanget av brukerundersøkelser har økt i perioden. I 2003 gjennomførte nær halvparten av kommunene en slik undersøkelse, som er en betydelig økning i forhold til 1999. Det normale er å gjennomføre en eller to slike undersøkelser (gjelder over 3/4 av kommunene). Omfanget av brukermøter har derimot gått noe tilbake, og ble i 2003 gjennomført i 23,6 prosent av kommunene. Det normale her er mellom

ett og tre slike møter (gjelder over 2/3 av kommunene).

7.4.5 Serviceerklæringer, servicegarantier og serviceavtaler

En kommune kan innføre serviceerklæringer, servicegarantier eller serviceavtaler som forplikter kommunen i forhold til kvaliteten på tjenestetilbudet.

En serviceerklæring innebærer at kommunen slår fast overfor innbyggerne at de skal levere tjenester av definert kvalitet på en rekke områder.

En servicegaranti er i prinsippet mer forpliktende enn en serviceerklæring og vil inneholde mer konkrete løfter som kommunene garanterer at de skal oppfylle. Garantier er også mer forpliktende ved at de kan inneholde klausuler om at dersom kommunen ikke makter å levere det den har garantert for, vil det foreligge en eller annen form for kompensasjon som tilfaller brukeren.

Hensikten med serviceerklæringer og servicegarantier er å sette fokus på kvalitativ gode og raskt leverte offentlige tjenester uten å gå veien om konkurranseeksponering. De gir kommunen konkrete mål å jobbe etter, og skal på denne måten bidra til effektiv utnyttelse av ressursene.

Det hefter en del rettslige og praktiske uklarheter ved bruken av servicegarantier. I mange tilfeller er garantiene mangelfulle med hensyn til omfang av og kvalitet på det tilbudet som det blir garantert for. Dersom dette viser seg å være gjennomgående, kan det få konsekvenser for den tiltroen brukerne har til kommunen. I tillegg er det juridiske grunnlaget for denne typen ordninger usikkert. På hvilket rettslig grunnlag forplikter kommunene seg til å levere en tjeneste? Hvilke rettigheter har brukerne i de tilfeller der kommunene ikke makter å oppfylle sine forpliktelser? Slike problemstillinger kan bidra til å redusere den reelle effekten av tiltaket.

En serviceavtale kan være en individuell avtale, der kommunen inngår avtale med den enkelte innbygger om at vedkommende skal forplikte seg i forhold til kommunen for å oppnå en bestemt ytelse, og at kommunen samtidig forplikter seg i forhold til innbyggeren når det gjelder hva ytelsen skal inneholde. En slik avtale kan sies å trekke i retning av en tanke om "partnerskap" mellom kommunen og den enkelte innbygger. Serviceavtaler reiser en del rettslige problemer. Det kan for eksempel diskuteres i hvilken grad en kommune kan stille vilkår for en ytelse, eller om man kan skrive avtale om ytelsens innhold.

Serviceerklæringer, servicegarantier eller serviceavtaler kan ses som en systematisert informasjon etter kommuneloven § 4, der kommunenes innbyggere får informasjon om de forpliktelser kommunen har eller tar på seg overfor innbyggerne. Alt etter hvordan serviceerklæringer, servicegarantier eller serviceavtaler er utformet, kan disse også fungere som informasjon til innbyggerne som gjør det enklere for innbyggerne å klage – enten i forvaltningslovens forstand eller direkte knyttet til serviceerklæringen, servicegarantien eller serviceavtalen.

Data fra Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase indikerer at omfanget av bruk av servicedeklarasjoner har økt betraktelig fra 1999 til 2004 (jf. tabell 7.12). I dag har over halvparten av kommunene innført dette tiltaket, mot ca. 17 prosent i 1999.

Slike deklarasjoner brukes også ofte på et bredere spekter av tjenestoområder. I 2000 svarte 70 prosent av kommunene som hadde innført dette, at det gjaldt kun for én sektor. I 2004 oppgir omtrent 1/5 av kommunene som har innført slike deklarasjoner, at dette gjelder alle sektorer, og rundt 12 prosent at dette gjelder mange eller de fleste sektorene.

Flesteparten av de resterende kommunene oppgir også at dette er innført i flere enn én sektor.

Tabell 7.12 Servicedeklarasjoner og brukergarantier 1999 og 2003/2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N = 355, 2004: N [333, 337]

	2000-undersøkelsen Gjennomført i 1999	2004-undersøkelsen Innført i 2004/gjennomført i 2003
Servicedeklarasjoner	17,2 (61)	51,3 (173)
Brukergarantier	–	9,9 (33)

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase

Når det gjelder hvilke sektorer det er mest vanlig å innføre slike deklarasjoner innenfor, er det derimot ikke store endringer. Flest kommuner nevner pleie- og omsorgssektoren (over 70 kommuner), og deretter tekniske tjenester og byggesaksbehandling og barnehager. Andre oppgaver innenfor oppvekstområdet og helse- og sosialsektoren nevnes også av flere. Oppgaver innenfor kultursektoren nevnes av ni kommuner, mens fire kommuner nevner oppgaver overfor næringslivet.

Ti prosent av kommunene har innført brukergarantier. Her finnes det ikke sammenlignbare tall fra tidligere undersøkelser. Trettien kommuner oppgir hvilke områder dette er innført på. Her dominerer tekniske tjenester og byggesaksbehandling (nevnes av 19 kommuner). Ni kommuner nevner oppgaver innenfor pleie- og omsorgssektoren, og tre nevner barnehager. Andre tjenester nevnes av mellom en og tre kommuner. De fleste av disse kommunene har innført brukergarantier innenfor én eller to oppgaver.

7.4.6 Friere brukervalg

Friere brukervalg innebærer at kommunene/fylkeskommunene legger til rette for et marked med flere aktører som tilbyr en tjeneste og lar innbyggerne velge hvilken tilbyder de skal bruke. Tilbyderen kan enten være bare kommunale/fylkeskommunale enheter, dvs. at en etablerer en intern konkurranse om brukerne. Men det kan også etableres et marked av tilbydere med både private og kommunale/fylkeskommunale enheter. Fritt brukervalg følges ofte av ordninger med "penger følger brukeren". Det innebærer at de ulike tilbyderne får offentlig støtte avhengig av hvor mange som velger deres tilbud. Virksomheten må dermed gjøre seg attraktiv for brukerne for å få tilført midler fra offentlige myndigheter.

Organisasjonsdatabasen viser at i 2004 hadde 28 kommuner, eller 8,5 prosent, innført ordninger med friere brukervalg på ett eller flere av 15 oppgitte områder. Halvparten av disse hadde innført friere brukervalg kun på ett område, åtte kommuner på to områder, og fire på tre områder. Det er først og fremst innenfor barnehagetilbudet (23 kommuner) og dernest pleie- og bistand i hjemmet (ti kommuner) og grunnskoleundervisningen (åtte kommuner) at ordninger med fritt brukervalg er innført. Friere brukervalg ble i spørreskjemaet for 2004 definert som ordninger der brukerne av kommunale tjenester kan velge mellom flere tjenesteprodusenter – enten mellom flere kommunale tjenesteprodusenter eller mellom både kommunale og private tjenesteprodusenter".

Sammenligner en med tallene fra 2000-undersøkelsen, oppga 7,6 prosent av kommunene at de hadde gjennomført dette i 1999. Data gir altså ingen indikasjon på noen økning i bruk av denne metoden fra 1999 til 2004.

Benchmarking er en annen form for konkurranseeksponering av kommunale tjenester. I spørreundersøkelsen fra 2004 skilte en mellom to former for *benchmarking*: 1) Sammenlignbare data, eller systematisk sammenstilling av ulike virksomhetsinformasjon for å måle prestasjoner i egen virksomhet med seg selv over tid, eller med andre tilsvarende virksomheter/kommuner med tanke på læring og forbedring. 2) Målestokkonkurranse, eller systematisk sammenstilling av data som, men som i tillegg innebærer at tildeling av økonomiske ressurser til virksomheten skjer ved hjelp av systematisk sammenligning med tilsvarende virksomhet. 86 kommuner, eller 26 prosent rapporterer å ha innført ordninger med sammenlignbare data i 2004, mens kun fem kommuner oppgir å ha innført ordninger med målestokkonkurranse. Disse tiltakene er gjerne innført på flere enn ett område.

Sammenlignbare data er oftest innført på tre til fem områder, men seks kommuner har gjennomført det på tolv områder, én på 13 områder, sju på 14 områder og tre på alle 15 områdene en spurte etter. En kommune har gjennomført målestokkonkurranse på elleve områder, og en annen på tolv områder.

Innføring av sammenlignbare data er mest brukt innenfor grunnskoleundervisning (75 kommuner), institusjonsbasert pleie- og omsorg (74 kommuner) og pleie og omsorg i hjemmet (74 kommuner), men også utbredt innenfor administrative tjenester (53 kommuner) og barnehagetjenester (50 kommuner).

I 2000 var det 5,6 prosent av kommunene som oppga at de hadde innført målestokkonkurranse i perioden 1996–99. I spørsmålsstillingen fra 2000 ble det eksplisitt referert til at målestokkonkurranse innebærer at bevilgningene gjøres avhengig av effektiviteten. Det er mulig at kommuner som hadde innført *benchmarking* forstått som sammenlignbare data, og ikke forstått som målestokkonkurranse, krysset av i skjemaet, da det ikke ble spurt etter sammenlignbare data spesielt. Den tilsynelatende nedgangen i antall som oppgir å ha innført målestokkonkurranse kan altså skyldes overrapportering i 2000. Forskjellen kan også skyldes at en ikke har opplysninger fra akkurat de samme kommunene for begge årene. Forskjellen kan naturligvis også skyldes en reell nedgang i antall kommuner som benytter målestokkonkurranse, men det virker usannsynlig med tanke på

den økte oppmerksomheten som har vært om slike tiltak i de siste årene (NIBR 2004c).

7.4.7 Lokale folkeavstemninger

En spesiell form for valg er lokale folkeavstemninger, der innbyggerne i kommunen blir bedt om å ta stilling til konkrete politiske spørsmål.

Gjeldende rett har ingen generelle regler for lokale folkeavstemninger. Særlovgivningen inneholder enkelte regler om folkeavstemninger eller lignende ordninger. I opplæringsloven § 2-5 om målformer i skolen finnes det en regel om at når minst ti elever på ett av klassetrinnene 1–7 i en kommune ønsker skriftlig opplæring på et annet hovedmål enn det kommunen har vedtatt, har de rett til å tilhøre en egen elevgruppe. Retten gjelder så lenge det er minst seks elever igjen i gruppen. Når elevene er spredt på flere skoler i kommunen, vedtar foreldrene med vanlig flertal målformen for skoletilbudet.

Kommuneloven bygger på et grunnleggende prinsipp om representativt demokrati, som gjelder lokalt som nasjonalt. Dette betyr at innbyggerne blir representert ved dem som velges til kommunestyret. Ansvarer tilligger de øverste folkevalgte organer, som ikke kan vedta at en sak skal bli bindende avgjort i en folkeavstemning uten hjemmel i lov. Dette er likevel ikke et hinder for at kommunene/fylkeskommunene kan legge saker ut til rådgivende folkeavstemninger.

Det kan trekkes et skille mellom “politisk bindende” folkeavstemninger og “formelt bindende” folkeavstemninger. Med uttrykket “formelt bundet av resultatet av en folkeavstemning” menes her at kommunestyret eller fylkestinget er juridisk bundet og ikke kan la være å gjennomføre det vedtaket som fattes gjennom folkeavstemningen. En “politisk bindende” folkeavstemning er formelt rådgivende. Slike folkeavstemninger er bare bindende i den forstand at medlemmene av kommunestyret eller fylkestinget vil føle seg bundet av resultatet. Kommunene og fylkeskommunene kan ikke avholde rettslig bindende folkeavstemninger. Det er imidlertid ikke noe i veien for at det avgis en form for erklæring til innbyggerne om at kommunestyret eller fylkestinget vil følge resultatet av avstemningen. Det vil i så fall være det politiske systemets legitimitet som “binder” politikerne til å følge resultatet av avstemningen.

Kommunene og fylkeskommunene står fritt med hensyn til hvem som skal delta i folkeavstemninger og hvilke temaer avstemningene skal gjelde, så lenge avstemningene ikke er i strid med lovgivningen. Lokale folkeavstemninger kan fun-

gere ved å straffe politikere som innbyggerne mener ikke gjør en god jobb, og vil derfor være viktig i forhold til den demokratiske styringskjeden lokalt. Lokale folkeavstemninger gir imidlertid innbyggerne innflytelse bare over saker i den grad kommunens politikere bestemmer at saker skal tas opp til folkeavstemninger.

Organisasjonsdatabasen viser om kommunene hadde arrangert én eller flere rådgivende folkeavstemninger i løpet av de fire siste årene: 8,3 prosent eller 28 kommuner, hadde arrangert én folkeavstemning i denne perioden, men ingen hadde arrangert to eller flere. De fleste av folkeavstemningene ble gjennomført i 2003 (16 av 26), fem i 2002, tre i 2001 og to i 2000.

Tretten av folkeavstemningene dreide seg om kommunesammenslutninger, og to om endring av kommunegrenser. Fem folkeavstemninger dreide seg om målform i grunnskolen, to om skolestruktur/nedleggelse av skole, én om kommunenavn, én om ølsalg i butikkene, én om veibygging / veitrasé, og én om utlegging av tomter og næringsareal.

7.4.8 Innbyggerinitiativ

Stortinget vedtok den 12. juni 2003 endringer i kommuneloven og valgloven. I kommuneloven ble det i en ny bestemmelse – § 39a – tatt inn regler om initiativrett for innbyggerne. Lovendringene trådte i kraft 1. juli 2003. Kjerneinnholdet i bestemmelsen er at kommunens og fylkeskommunens innbyggere har rett til på visse vilkår å kreve at et konkret forslag blir behandlet av kommunestyret eller fylkestinget selv. Innbyggerinitiativ er et redskap for en kommunes innbyggere til å sette en sak på dagsorden i kommunen/fylkeskommunen som kommunens politikere kanskje ellers ikke ville ha behandlet. Innbyggerinitiativ kan dermed, på samme måte som statlig tilsyn, fungere som en korreks av kommunepolitikernes agenda.

De folkevalgte har ikke plikt til å vedta forslaget, men de skal ta stilling til det innbyggerne foreslår.

Enkelt personer i vedkommende kommune har rett til å sette fram innbyggerinitiativ. Det er ikke krav om at vedkommende har stemmerett. Således kan initiativ fremmes også av personer under stemmerettsalderen.

Det må dokumenteres støtte til forslaget fra to prosent av innbyggerne, alternativt 300 personer i kommunen eller 500 i fylkeskommunen. Innbyggerinitiativ krever, i motsetning til f.eks. individuell klage, således initiativ fra flere innbyggere

Forslaget må gjelde kommunens eller fylkeskommunens “virksomhet”. Begrepet er hentet fra

kommuneloven § 2 og retter seg mot kommunens og fylkeskommunens arbeidsområde i vid forstand. Det heter her at loven gjelder kommunens virksomhet. I dette inngår den virksomhet som kommunen og fylkeskommunen faktisk driver eller kan drive. Begrepet omfatter både lovpålagte oppgaver og andre oppgaver kommunene og fylkeskommunene utfører.

Når kravene til innbyggerinitiativ er oppfylt, skal kommunestyret/fylkestinget selv ta stilling til forslaget. Kommunestyret/fylkestinget kan imidlertid vedta at eventuell videre behandling av forslaget skal skje i administrasjonen eller andre underliggende organer.

7.4.9 Kommunale ombudsordninger

Kommunene gjør til en viss grad bruk av ombudsordninger. Bergen kommune har f.eks. byombud. Byombudet rapporterer til bystyret og skal påse at det i den kommunale forvaltningen ikke blir gjort feil eller urett mot den enkelte innbygger. En stor del av arbeidet som byombud består i å gi informasjon, råd og veiledning til de som henvender seg.

I Oslo kommune finnes det et helse- og sosialombud. I mandatet for ombudet heter det at dette på fritt og uavhengig grunnlag skal føre tilsyn med helse- og sosialtjenesten i Oslo. Målet for virksomheten er å sikre og styrke rettighetene til brukerne av byens helse- og sosialtjenester. Ombudets oppgaver består i å gi informasjon, råd og veiledning til enkeltpersoner som henvender seg til ombudet med klager eller forespørsler. Ombudets rolle er å utforme klager og/eller henvende seg skriftlig til innklaget instans på klagerens vegne. Ombudet har ikke beslutningsmyndighet, men kan be om tjenestestedets redegjørelse for de påklagede forhold. Ut fra den beskrivelsen som framkommer, kan ombudet uttale sin mening om hvorvidt brukerne er blitt utsatt for urett av det innklagede tjenestestedet. Ombudet tar også opp generelle og prinsipielle problemstillinger som angår en større gruppe av brukerne, og driver utadrettet virksomhet med det siktemål å informere om brukernes rettigheter, tjenestestedenes plikter og om hva ombudet erfarer er områder der det ofte oppstår problemer.

7.5 Domstolskontroll

Domstolene utøver en generell kontroll med forvaltningen. Det er imidlertid en forutsetning for at denne kontrollen skal kunne skje, at noen med "rettslig interesse", jf. lov av 13. august 1915 om

rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven) § 54, bringer saken inn for domstolene. Saken må være av rettslig art, og vedkommende må ha tilstrekkelig tilknytning til saken. Domstolene tar ikke opp en sak av eget initiativ. Utvalget ser derfor domstolskontroll som en form for kontroll som utøves av innbyggerne gjennom domstolene.

En sak kan bli brakt inn for domstolene på forskjellige måter. Én mulighet er at den som en avgjørelse retter seg mot, bringer saken inn for domstolene med påstand om at avgjørelsen er ugyldig. En annen mulighet er at det er kommunen eller fylkeskommunen som bringer saken inn for domstolene for å håndheve en avgjørelse som er truffet.

Domstolenes kontroll med kommunene og fylkeskommunene er undergitt begrensninger når det gjelder skjønnsmessige sider av forvaltningsavgjørelser. Når et spørsmål er overlatt til kommunenes og fylkeskommunenes skjønn, er mulighetene for å kjenne en avgjørelse ugyldig mer begrenset enn ellers. Utvalget viser her til kapittel 10.

7.6 Medienes rolle

Utvalget finner grunn til å trekke oppmerksomheten også mot den rollen mediene spiller som kontrollører av kommunene. Riksdekkende og lokale medier setter fokus på lokale politiske saker, vedtak og forhold ved kommunale virksomheter. Kontakt mellom lokalavisene og kommunene er en del av kommunenes kommunikasjon med innbyggerne og omverdenen.

En landsdekkende studie gjennomført i norske kommuner i slutten av 1990-årene slår fast at den generelle dokumentåpenheten og møteoffentligheten i kommunene er stor (Jahren og Østtveiten 2000). Ifølge undersøkelsen er hovedbildet at kommunene framstår som åpne organisasjoner. Et stort flertall av avisene som inngår i undersøkelsen, oppgir at det er lett å få tilgang til kommunale dokumenter, og et stort flertall av kommunene oppgir at de sjelden avslår begjæringer om innsyn i dokumenter. Trettien prosent av avisene i undersøkelsen oppgir likevel at de opplever det som vanskelig å få tilgang til dokumenter. Av undersøkelsen går det også fram at åpenheten rundt de uformelle stadiene rundt budsjettprosessene er langt mindre.

Ut fra et tilsyns- og kontrollperspektiv kan det også være grunn til å stille spørsmål ved medienes valg av saker. De mest omtalte sakene er ikke nødvendigvis de sakene som i et kontrollperspektiv

bør få størst oppmerksomhet. Kanskje er det i noen grad de tilsynelatende dramatiske og begivenhetsrike hendelsene som får oppmerksomhet. På den annen side er mediene gjerne kritiske til offentlige myndigheter og ønsker å stå som forsvarer av den enkeltes rettigheter.

7.7 Utvalgets vurderinger og tilrådinger

Utvalget har som utgangspunkt at kommunene bør være mest mulig selvkontrollerende. Etter utvalgets oppfatning er det sentrale spørsmålet knyttet til forholdet mellom tilsyn og andre kontroll- og påvirkningsmåter ikke om hver og en av eventuelle kontroll- og påvirkningsmåter kan erstatte statlig tilsyn. Spørsmålet er om det på bakgrunn av de andre kontroll- og påvirkningsmåtene som er egnet til å påvirke, overvåke og sikre at kommunene oppfyller sine lovpålagte plikter, i tillegg er nødvendig å føre tilsyn med kommunene fra statens side. Statlig tilsyn med kommunesektoren må ses i lys av de ressursene som samlet sett brukes på kontroll overfor kommunene.

Statlig tilsyn med kommunesektoren må begrunnes særskilt og kan bare begrunnes dersom andre kontroll- og påvirkningsmåter ikke i til-

strekkelig grad ivaretar de hensyn og prinsipper som utvalget har gjort rede for i kapittel 8. Det er derfor sentralt å kartlegge og vurdere innenfor det enkelte rettsområdet i hvilken grad det eksisterer andre kontrollordninger som ivaretar disse hensynene.

For at en kontroll- og påvirkningsmåte skal være egnet til å bidra til at kommunene følger kravene i lov og forskrift *i sin alminnelighet*, må den ha en viss utbredelse i kommunene. Ordninger som anvendes i få kommuner og kanskje er under utprøving kan ikke som et generelt utgangspunkt anses å være egnet til å sette kommunene i stand til å følge kravene i lov og forskrift. Dersom ordningene er alminnelige i den forstand at de er grunnfestet del av den kommunale forvaltning, har de større relevans.

Utvalget gir i kapittel 8 en overordnet vurdering av behovet for statlig tilsyn med kommunesektoren. Andre kontroll- og påvirkningsmåter er i denne vurderingen sentrale elementer.

Utvalgets tilrådinger

Tilråding nr. 2: Statlig tilsyn med kommunesektoren må ses i sammenheng med de andre virkemidlene, mekanismene og ordningene som er egnet til å påvirke, overvåke og sikre at kommunene oppfyller sine lovpålagte plikter.

Kapittel 8

Overordnet vurdering av behovet for statlig tilsyn med kommunesektoren

Formålet med dette kapitlet er å gi en overordnet vurdering av når det kan være nødvendig og hensiktsmessig med statlig tilsyn med kommunesektoren.

Kommunene er gitt ansvaret for å sørge for en rekke offentlige tjenester til innbyggerne, som de grunnleggende velferdstjenestene grunnskole, barnevern og ikke-spesialiserte helse- og sosialtjenester, og oppgaver knyttet til samfunnsutvikling og -sikkerhet lokalt. Kommunene ivaretar dette ansvaret som selvstendige rettssubjekter, med selvstendig myndighet og et selvstendig ansvar for sin virksomhet. Kommunene er demokratisk styrte organisasjoner, og står ansvarlig overfor sine egne innbyggere. Samtidig har staten ved Stortinget og regjeringen et overordnet ansvar for alle offentlige tjenester og oppgaver. Staten har derfor en legitim interesse i å sikre at kommunene overholder de kravene som er fastsatt i lovgivningen.

Gitt at det eksisterer en rekke andre kontrollordninger og påvirkningsmuligheter som er egnet til å påvirke, overvåke og sikre at kommunene oppfyller sine lovpålagte plikter, og at kommunene er demokratisk styrte enheter i vårt politiske system, blir problemstillingen i dette kapitlet om statlig tilsyn på de enkelte områder er et nødvendig og hensiktsmessig virkemiddel.

Utvalget vil i dette kapitlet vurdere om statlig tilsyn med kommunesektoren er et nødvendig og hensiktsmessig virkemiddel i forhold til følgende hensyn og verdier:

- Hensynet til den enkeltes rettssikkerhet
- Hensynet til bærekraftig utvikling og samfunnsikkerhet
- Hensynet til det kommunale folkestyret
- Hensynet til en formåls effektiv offentlig ressursbruk

8.1 Hensynet til den enkeltes rettssikkerhet

Det skilles gjerne mellom en prosessuell og en materiell side av rettssikkerhetsbegrepet. Den pro-

sessuelle siden retter seg mot saksbehandlingen der det stilles krav til hvordan vedtak blir til og hvordan partene skal behandles. Forvaltningsloven og andre ulovfestede normer for god forvaltningsskikk skal sikre den prosessuelle delen av rettssikkerheten.

Den materielle rettssikkerheten retter seg mot innholdet i offentlig myndighetsutøvelse. Slike innholdsmessige rettssikkerhetskrav kan dels dreie seg om begrensninger i offentlig myndighetsutøvelse, eller de kan omfatte krav som sikrer borgerne rett til bestemte tjenester eller velferdsgoder. Et skille går her mellom lovgivning som gir den enkelte et rettskrav på en ytelse, og tilfeller der den enkelte kun gis rett til å konkurrere om begrensede ressurser.

Et sentralt element i rettssikkerhetsbegrepet er legalitetsprinsippet – prinsippet om at myndighetsutøvelse gjennom forbud eller påbud rettet mot innbyggerne må være hjemlet i lov.

Et annet element er at innbyggerne, uavhengig av i hvilken kommune de bor, må ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og kunne forsvare sine rettslige interesser.

En tredje side ved rettssikkerhetsbegrepet er at avgjørelser skal treffes på et uhildet og upartisk grunnlag. Et utgangspunkt for dette er at kommunalt ansatte ikke handler på sine egne vegne. De handler på vegne av kommunen. Kommunalt ansatte som utøver myndighet, må derfor for eksempel ikke handle ut fra sin egen interesse, men ut fra lovens formål.

Rettssikkerhetsbegrepet har også tradisjonelt blitt drøftet og sett i sammenheng med kravet om effektivitet i forvaltningen. Rettssikkerhetsmidler som for eksempel adgangen til å påklage en avgjørelse og få den behandlet av et overordnet organ, er samtidig mer kostbart og innebærer et forsinkende element. Rettsregler som skal ivareta borgernes rettssikkerhet, har derfor blitt veid mot hensynet til effektiv saksbehandling. På den annen side kan ulike rettssikkerhetsgarantier bidra til at feil avdekkes og kan rettes opp, og dermed bidra til mer effektiv og forutsigbar saksbehandling og tjenesteyting.

Stortinget og regjeringen har det overordnede ansvaret for å sørge for at hele forvaltningen innretter sin virksomhet og treffer sine avgjørelser på en slik måte at kravet til rettssikkerhet er oppfylt. Regler som er gitt for å ivareta den enkeltes rettssikkerhet, gjelder både den statlige og den kommunale forvaltningen. Kommunene er dermed på samme måte som staten forpliktet til å ivareta hensynet til innbyggernes rettssikkerhet.

Kommunenes sentrale rolle som produsenter av velferdsgoder fører til at svært mange av rettighetskravene i dagens lovgivning rettes mot kommunesektoren. Lovgivningen gir hver enkelt borger rett til ytelser, som rett til opplæring, nødvendig helsehjelp og pleie og omsorg. Den enkeltes rettssikkerhet er et svært sentralt aspekt ved denne typen grunnleggende velferdstjenester. Dette er en viktig begrunnelse for at staten har etablert ulike kontrollordninger overfor kommunesektoren som klageinstituttet, lovlighetskontroll og tilsyn.

8.2 Hensynet til bærekraftig utvikling og samfunnssikkerhet

Hensynet til rettssikkerhet retter oppmerksomheten mot den enkelte. Samtidig må det tas hensyn til de interesser som favner ut over den enkelte, ofte også ut over den enkelte kommune. Eksempler på slike hensyn er samfunnsmessige mål knyttet til en bærekraftig utvikling (en forsvarlig forvaltning av samfunnets natur- og ressursgrunnlag) og samfunnssikkerhet. Denne typen hensyn er sentrale på kommunale ansvarsområder som planlegging, avfallshåndtering og lokalt beredskapsarbeid.

Bærekraftig utvikling

Innenfor perspektivet bærekraftig utvikling kan det skilles mellom økologisk bærekraft og økonomisk bærekraft. De ulike formene for bærekraft må ses i sammenheng, og bærekraftig utvikling betyr å sikre en langsiktig holdbarhet innenfor disse to dimensjonene. Staten regulerer og fører i dag kontroll med kommunal økonomi. Fordi kommunesektoren disponerer en stor andel av de samlede ressursene i den norske økonomien, har kommunenes økonomiske disponeringer vesentlig betydning for den makroøkonomiske styringen.

Økologisk bærekraft innebærer å sikre at økologiske systemer opprettholdes over lang tid. Miljøvernpolitikk der sentrale mål er å redusere skadelige utslipp, hindre forurensning, sikre biologisk mangfold og sikre naturen som sted for rekreasjon

og opplevelser mv., plasserer seg innenfor denne dimensjonen.

Som en del av det internasjonale samfunn har Norge som nasjon et ansvar for å bidra til en bærekraftig utvikling i forhold til ressursgrunnlaget. Kildene til problemene finnes ofte utenfor kommunenes grenser, og ofte også utenfor nasjonens grenser. Kommunene er imidlertid også sentrale aktører. Det er på lokalplanet at bærekraftig utvikling til slutt må gjennomføres. Gjennom nærheten til sine egne innbyggere kan kommunene fange opp miljøproblemer som folk er opptatt av, og oppmuntre til lokalt engasjement i lokale miljø saker. Problemstillinger rundt bærekraftig utvikling er tett knyttet til nærmest alle samfunnssektorer. Kommunene har lang erfaring med å veie ulike samfunnsinteresser opp mot hverandre og finne tverrsektorielle løsninger.

Samfunnssikkerhet

I St.meld. nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn* er samfunnssikkerhet definert på følgende måte:

... den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger. Samfunnssikkerhetsbegrepet brukes bredt og dekker sikkerhet mot hele spekteret av utfordringer, fra begrensede, naturskapt hendelser, via større krisesituasjoner som representerer omfattende fare for liv, helse, miljø og materielle verdier, til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens.

Slike særlig viktige samfunnsfunksjoner karakteriseres av at de danner grunnlaget for å opprettholde andre samfunnsfunksjoner. Grunnleggende for ivaretagelse av samfunnssikkerheten blir dermed å sikre at slike spesielt viktige samfunnsfunksjoner ikke bryter sammen.

8.3 Hensynet til det kommunale folkestyret

Norge er en enhetsstat. Den politiske autoriteten har sitt utgangspunkt og sin forankring i statlige institusjoner. Rent formelt er kommunal virksomhet avledet statsmakt. Det kommunale folkestyret beror på bestemmelser som staten som lovgiver har truffet om kommuners organisasjon og kompetanse, og innebærer således en overføring av offentlig myndighet som ellers ville tilligge den sentrale statsforvaltningen. Kommunene og fyl-

keskommunene har heller ingen konstitusjonell beskyttelse – verken mot statlig styring eller statlig overtakelse av oppgaver.

Dette er likevel et rent formelt utgangspunkt. Det lokale folkestyret har hatt, og har, reelt sett en sterk stilling i det norske politiske systemet. Selv om det kommunale selvstyret ikke er grunnlovsfestet, vil det være korrekt å si at lokaldemokrati som prinsipp og realitet er en grunnfestet del av vårt demokratiske samfunnssystem.

Et kjernepunkt i det lokale folkestyret er innbyggernes rett til å styre seg selv og velge sine ledere. Frihet er en sentral verdi i det kommunale folkestyret. Frihetsidealet er knyttet til to forhold: frihet fra statlig styring og frihet til å gjennomføre lokale initiativ. Kommunenes kompetanse er negativt avgrenset, det vil si at kommunene har frihet til å gjennomføre de tiltak de måtte ønske så lenge dette ikke eksplisitt er lagt til andre organer gjennom lov.

Fordelingen av makt mellom forvaltningsnivåene – det sentrale nivå og det lokale nivå – står sentralt i forholdet mellom staten og kommunene. Hovedutfordringen er å finne et balansepunkt som både tar hensyn til statens behov for styring og integrasjon og kommunenes behov for lokal deltakelse, ansvar og oppgaveløsning.

Det kommunale folkestyret kan ses i lys av to ulike perspektiver. Det første perspektivet vektlegger integrasjonen mellom staten og kommunene, og kan karakteriseres som ”ovenfra og ned.” I en rendyrket variant av dette perspektivet blir de lokaldemokratiske institusjonene å betrakte som iverksettende organer for staten. Det andre perspektivet – som kan karakteriseres som ”nedenfra og opp” – vektlegger de spesifikke verdiene som det kommunale folkestyret representerer. Kommunene oppfattes mer som autonome politiske organer enn som utøvende organer for statlige myndigheter.

I formålsparagrafen i kommuneloven (lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner) er begge perspektivene med:

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammene av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling.

Europakonvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre slår fast en del viktige prinsipper knyttet til det kommunale folkestyret. Ved stortingsbehandlingen av konvensjonen ble det blant

annet vist til at de prinsipper som er nedfelt i konvensjonen, allerede var forankret i norsk forvaltning, jf. St.prp. nr. 19 (1988-89) og Innst. S. nr. 110 (1988-89). Når det gjelder tilsyn med lokale myndigheter, fastsetter konvensjonen at dette for det første skal være lovfestet, for det andre at tilsyn som hovedregel skal ha form av en lovlighetskontroll, og for det tredje at graden av tilsyn skal stå i forhold til de interessene tilsynet skal ivareta.

8.4 Hensynet til en formåls effektiv offentlig ressursbruk

Staten har et overordnet ansvar for å sørge for at samfunnets ressurser blir brukt på en mest mulig effektiv og rasjonell måte til å løse oppgaver som kommer fellesskapet til gode. Den finansielle situasjonen legger begrensninger på handlingsrommet innenfor offentlig sektor. Behovet for arbeidskraft til ulike oppgaver innenfor offentlig sektor stiller også krav til prioritering av bruken av arbeidskraften. Det følger av dette at staten bør velge sine virkemidler ut ifra en vurdering av hvor effektive de er for å realisere oppsatte mål, og hvor kostnadseffektive de er sammenlignet med andre, alternative virkemidler.

I denne sammenhengen må det vurderes om statlig tilsyn er formålstjenlig og kostnadseffektivt. Bruken av ressurser på statlig tilsyn, både i statlige tilsynsorganer og i kommunene, må kunne forsvares. Det må for det første stilles spørsmål ved om statlig tilsyn med kommunesektoren er et egnet virkemiddel for å nå de målene som følger av lovgivningen. Videre må det stilles spørsmål ved om nytteverdien av tilsyn overstiger kostnadene, og om det finnes andre og mer effektive virkemidler å nå målene med.

8.5 Nødvendigheten og hensiktsmessigheten av tilsyn

Etter utvalgets oppfatning må man ved vurderingen av om statlig tilsyn med kommunesektoren er nødvendig og hensiktsmessig, ha som utgangspunkt at kommunene er egne rettssubjekter og et selvstendig og demokratisk valgt forvaltningsnivå, med et selvstendig ansvar for de oppgavene de er gitt.

Staten styrer kommunene gjennom oppgavetildeling, finansiering, og gjennom å gi regler for hvordan oppgavene skal løses. Etter utvalgets oppfatning må staten kunne forutsette at kommunene oppfyller de plikter de er gitt i lov. Når staten først

har valgt å legge en oppgave til kommunene, er det deres ansvar å løse denne på en måte som er i tråd med regelverket og god forvaltningsskikk. I utgangspunktet bør det være nødvendig å ha som generell regel at staten må kontrollere om kommunene oppfyller sine forpliktelser.

Videre må hensynet til en formålseffektiv offentlig ressursbruk ivaretas i vurderingen av om statlig tilsyn er nødvendig og hensiktsmessig. Det er ikke samfunnsøkonomisk rasjonelt å kontrollere for mye eller unødig. Det vises i den sammenheng til beskrivelsen av andre kontroll- og påvirkningsmåter i kapittel 7. I kapittel 7 tilrår utvalget at statlig tilsyn med kommunesektoren må ses i sammenheng med de andre virkemidlene, mekanismene og ordningene som er egnet til å påvirke, overvåke og sikre at kommunene oppfyller sine lovpålagte plikter.

I tillegg til de kontroll- og påvirkningsmåtene som staten har etablert, og de som utøves gjennom domstolene og mediene, er kommunene underlagt ulike former for demokratisk kontroll, innbyggerkontroll og brukerkontroll. Kommunene er, til forskjell fra andre selvstendige offentlige eller private rettssubjekter, demokratisk styrte organisasjoner der innbyggernes synspunkter har muligheter til å bli fanget opp gjennom en rekke kanaler for kontroll og påvirkning. I det demokratiske systemet ligger det sterke incentiver til å rette opp uheldige forhold som måtte bli avdekket. På denne bakgrunnen må statlig tilsyn med kommunesektoren begrunnes særskilt.

Statlig tilsyn med kommunesektoren er hovedsakelig begrunnet enten i hensynet til den enkeltes rettssikkerhet eller i hensynet til bærekraftig utvikling og samfunnssikkerhet. De aller fleste eksisterende tilsynsordninger er begrunnet i ett av disse to typene av hensyn. Etter utvalgets oppfatning kan særlige rettssikkerhetshensyn være en begrunnelse for statlig tilsyn med kommunesektoren. Statlig tilsyn har en viktig rolle å spille for å sikre grupper av borgere med behov for et særlig rettssikkerhetsvern og på områder der konsekvensen av rettighetstap blir særlig inngripende. Dette kan gjelde grupper som ikke er i stand til å ivareta sine egne interesser gjennom for eksempel den lokaldemokratiske kanalen eller gjennom klage, eller ikke har sine interesser beskyttet på annen måte gjennom ulike kontroll- og påvirkningsmåter. Etter utvalgets oppfatning kan statlig tilsyn være en effektiv sikringsmekanisme for å ivareta at innbyggernes lovbestemte rettigheter oppfylles. Også hensynet til bærekraftig utvikling og samfunnssikkerhet kan være en begrunnelse for statlig tilsyn med kommunesektoren.

Dette betyr ikke at staten må føre tilsyn med kommunenes oppfyllelse av alle typer plikter der disse hensynene er til stede. Tilsyn skal etter utvalgets oppfatning bare benyttes på de områder der hensynet til rettssikkerhet og hensynet til bærekraftig utvikling og samfunnssikkerhet ikke i tilstrekkelig grad ivaretas gjennom øvrige kontroll- og påvirkningsmåter. Det understrekes i tillegg at på de fleste områder vil kommunene være i stand til selv å ivareta hensynet til både rettssikkerhet og bærekraftig utvikling og samfunnssikkerhet.

Det understrekes samtidig at et eksternt tilsyn aldri kan erstatte eller bli like viktig som kommunens egenkontroll og kvalitetssikring. Et eksternt tilsyn kan imidlertid tilføre kvalitetssikringen elementer ved at den er eksternt og uavhengig og dermed mindre mottakelig for påvirkning.

Utvalget legger til grunn at hensynet til lokaldemokratiet og lokal handlingsfrihet er en verdi i seg selv. Men utvalget vil peke på at det er lovgivningen og ressurstilførselen til kommunene som utgjør de viktigste rammevilkår og begrensninger for det lokale selvstyret. Et statlig tilsyn som avgrenses til å gjelde kontroll med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i lov eller i medhold av lov, slik utvalget går inn for (jf. kapittel 10), endrer prinsipielt sett ikke disse rammevilkårene, og kan derfor ikke i seg selv innsnevre det lokale folkestyret. Det kan likevel tenkes at de områdene som er underlagt statlig tilsyn, får større fokus i kommuneorganisasjonen enn de ellers ville ha fått. Tilsyn kan på den måten indirekte innsnevre det lokale folkestyret. Etter utvalgets oppfatning må derfor hensynet til det kommunale folkestyret tas med i vurderingen av nødvendigheten og hensiktsmessigheten av statlig tilsyn.

8.6 Valg av tilsynsområder

Utvalget mener at regjeringen snarest mulig må foreta en samlet gjennomgang av dagens tilsynsordninger med det formål å vurdere på hvilke områder tilsyn er nødvendig og hensiktsmessig. Denne vurderingen må gjøres med utgangspunkt i de hensyn og prinsipper som etter utvalgets oppfatning bør ligge til grunn for vurderingen av om statlig tilsyn er nødvendig og hensiktsmessig, jf. avsnitt 8.5.

Utvalget anbefaler at valg av områder som krever statlig tilsyn med kommunesektoren bør bygge på risiko- og sårbarhetsanalyser, og at valg av tilsyn som virkemiddel i tillegg bør kunne forsvares gjennom nytte-kostnadsanalyser.

Utvalget mener at disse to analyseverktøyene også må benyttes i innretningen og gjennomføringen

gen av tilsyn med kommunesektoren. Departementene må således bruke risiko- og sårbarhetsanalyser og nytte-kostnadsanalyser i sin overordnede styring og prioritering av tilsynsaktivitetene gjennom årlige tildelingsbrev og budsjettmidler til fylkesmennene. På samme måte må fylkesmannen benytte seg av de to verktøyene i prioriteringer og valg av tilsynsområder og tilsynsobjekt innenfor de rammene tildelingsbrev setter.

Risiko- og sårbarhetsanalyser

De teorier og begreper som er utviklet rundt risiko- og sårbarhetsanalyser, er i stor grad rettet mot sikkerhets- og beredskapsområdet. Likevel er ikke denne tenkningen begrenset til å gjelde sikkerhet og ulykker. Den samme tenkningen kan også brukes innenfor andre fagområder, selv om begrepsbruken kanskje vil være noe annerledes.

En sårbarhetsanalyse defineres som en systematisk gjennomgang av et system i den hensikt å beregne systemets evne til å motstå trusler og overleve uønskede hendelser, ved å identifisere trusler, klargjøre risiko og evaluere evne til å stabilisere systemet. Risiko defineres som uttrykk for fare for tap av viktige verdier som følge av en uønsket hendelse. Risikoanalyse defineres som systematisk identifisering og kategorisering av risiko og sårbarhet (Aven et al. 2004). Risikoanalyse er en systematisk gjennomgang av et system i den hensikt å beregne systemets evne til å motstå uønskede hendelser.

I tilknytning til spørsmålet om statlig tilsyn bør overveies, er risikovurderingen knyttet til å vurdere sannsynligheten for at loven brytes, og hvilke konsekvenser dette vil få. Risiko- og sårbarhetsanalyser setter fokus på hvilke områder/sectorer som er mest sårbare for feil, hvor risikoen for at kravene i lovgivningen ikke vil bli oppfylt er størst, og hvor dette får de største uønskede konsekvensene.

En risiko- og sårbarhetsanalytisk tilnærming skal gi svar på hvilke områder det er grunn til å vie særlig oppmerksomhet og sette inn risiko- og sårbarhetsreducerende tiltak på. Slik virker det som et prioriteringshjelpemiddel. Det gjenstår å vurdere hvilke virkemidler som bør settes inn. Statlig tilsyn er bare ett av flere alternative virkemidler, og valg av virkemiddel bør blant annet bero på en vurdering av de ulike virkemidlenes formåls- og kostnadseffektivitet. Her kommer nytte- kostnadsanalysene inn.

I en risiko- og sårbarhetsanalyse vil summen av kontrollordninger og andre måter å overvåke eller

påvirke kommunen på være et viktig moment i vurderingen av risikobildet knyttet til det fagområdet som skal analyseres. Jo flere kontrollmekanismer som rettes mot kommunen, jo større er muligheten for å identifisere mulige uønskede hendelser og feil i kommuneorganisasjonen.

Det er derfor sentralt innenfor det enkelte rettsområdet å kartlegge og vurdere i hvilken grad det eksisterer andre kontrollordninger rettet mot et rettsforhold som det føres tilsyn med eller vurderes å skulle føres tilsyn med.

Risiko- og sårbarhetsanalytisk tenkning bør skje på tre statlige nivåer:

- Gjennom lovgivningen der de legale rammene og begrensningene for statlig tilsyn fastlegges
- Gjennom de årlige tildelingsbrevene og budsjettmidlene til fylkesmennene fra departementene
- Gjennom fylkesmannens prioriteringer og valg av tilsynsområder og tilsynsobjekter innenfor de rammene tildelingsbrevet fastsetter

Når det gjelder det siste punktet spesielt, tilsier en risiko- og sårbarhetsanalyse (så vel som en vurdering av formåls- og kostnadseffektivitet) at fylkesmannen må tilpasse sin innsats til kommunens egen innsats når det gjelder egenkontroll. En må unngå dobbelt kontroll. Det statlige tilsynet må derfor ta utgangspunkt i den dokumentasjon og de aktiviteter som følger av kommunenes egenkontroll og internkontrollsystem. Fylkesmannen bør unngå å føre tilsyn på områder som dekkes av kommunens egne kontrollaktiviteter, for eksempel forvaltningsrevisjon.

En grundigere drøfting av risiko- og sårbarhetsanalyser finnes i NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn – utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeid i samfunnet*.

Nytte-kostnadsanalyse

Nytte- kostnadsanalyser er drøftet i NOU 1997: 27 *Nytte-kostnadsanalyser – Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*. I NOU 1998: 16 *Nytte-kostnadsanalyser – Veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor* er det laget eksempler på slike analyser. Formålet med en nytte-kostnadsanalyse er å synliggjøre konsekvensene av alternative tiltak før en beslutning treffes.

En nytte-kostnadsanalyse av tilsyn bør tilstrebe å få fram hva som ville ha skjedd dersom det ikke hadde vært tilsyn på de aktuelle områdene. Både direkte og indirekte effekter av tilsynet bør tas med i analysen. Men som i de fleste samfunnsvitenskapelige analyser vil man være avskåret fra å

benytte eksperiment som metode. På de områdene der det allerede i dag eksisterer statlig tilsyn med kommunesektoren, er ikke situasjonen uten tilsyn kjent. På de områdene der det i dag ikke er tilsyn, er ikke situasjonen med tilsyn kjent. Det vil utvilsomt være vanskelig å operasjonalisere mål ved tilsynet, å isolere virkningene av tilsyn og å fange opp alle relevante virkninger av tilsyn. Derfor må nytte-kostnadsanalyser av tilsyn bygge på diverse forutsetninger. Resultatene av nytte-kostnadsanalyser må tolkes i lys av disse begrensningene i analysemetoden.

Utvalget ser det likevel som sentralt at statlig tilsyn med kommunesektoren undergis grundige nytte-kostnadsanalyser med den hensikt å skaffe kunnskap om hvorvidt tilsyn er et riktig og nødvendig virkemiddel. Det må undersøkes i hvilken grad tilsyn faktisk har eller vil ha den ønskede effekt, og det må foretas en analyse av i hvilken grad tilsyn er det virkemidlet som, innenfor en gitt ressursramme, er den mest effektive metoden for å nå de målene som er satt. Statlig tilsyn med kommunesektoren må ses i sammenheng med andre kontroll- og påvirkningsmåter. Som i risiko- og sårbarhetsanalyser er summen av kontroll- og påvirkningsmåter relevant i et nytte-kostnadsperspektiv.

Som et eksempel på nytte-kostnadsanalyser knyttet til tilsyn, vises det til den analysen som Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF) har gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet/Tilsynsutvalget (SNF 2004), jf. kapittel 6.3.2. Her er kostnadene ved tilsyn estimert, og sammenlignet med kvalitative vurderinger fra representanter fra henholdsvis kommunene og fylkesmannsembetene om nytteeffektene av tilsyn og av andre kontrollordninger. Analysen viser at fylkesmennenes vurdering av nytteeffektene av tilsyn er mer positiv enn kommunenes vurdering. Det er likevel sammenfall i vurderingen av på hvilke områder/sektorer tilsyn er viktigst: Nytteverdien av tilsyn vurderes som høyest innenfor helse og barnevern, og som nest høyest innefor sosialtjenester og beredskap. Analysen viser videre at når de ulike kontrollordningene vurderes mot hverandre, er det administrasjonssjefens kontrollansvar som på alle områder tillegges størst betydning. Også demokratikanalen gjennom kommunestyret tillegges stor vekt.

SNF gjør i sin rapport et forsøk på å trekke noen normative implikasjoner av analysen, og antyder følgende:

- Intensiteten i den statlige tilsynsfunksjonen kan tones ned i forhold til kommunal økonomi og skole (sterkt fokus gjennom andre kontroll-

ordninger, det er viktige områder for kommunen som tilbyder, samt ikke minst tilstedeværelsen av sterke brukergrupper).

- Tilsynsfunksjonen er fortsatt viktig på områder med svake brukergrupper (helse, sosialtjenester, barnevern) og områder der kommunens egeninteresse i å opprettholde et lovpålagt tilbud er svakere (miljø og beredskap) (SNF 2004: 69).

SNF viser i denne sammenhengen til at "Konklusjoner av denne typen må imidlertid være beheftet med usikkerhet gitt at man her sammenligner kostnadstall med kvalitative vurderinger av nyttevirkinger" (SNF 2004: 69). Utvalget understreker at SNF-rapporten er beheftet med betydelig usikkerhet. Etter utvalgets oppfatning må funnene/konklusjonene i SNF-rapporten tolkes i lys av dette.

Gjennomgang av dagens tilsynsordninger

Utvalget tilrår at regjeringen snarest mulig må foreta en samlet gjennomgang av dagens tilsynsordninger med det formål å vurdere på hvilke områder tilsyn er nødvendig og hensiktsmessig. Denne vurderingen må gjøres med utgangspunkt i de hensyn og prinsipper som etter utvalgets oppfatning bør ligge til grunn for vurderingen av om statlig tilsyn er nødvendig og hensiktsmessig, jf. avsnitt 8.5.

Gjennomgangen må bygge på en vurdering av den enkelte lov og hvilke konkrete områder det eventuelt er nødvendig og hensiktsmessig å føre statlig tilsyn med. Generelle tilsynshjemler av typen "det føres tilsyn med etterlevelsen av bestemmelsene i denne lov" bør ikke forekomme.

Etter utvalgets oppfatning kan analyser av den typen SNF har gjort være et element i vurderingene av virkningene av statlig tilsyn med kommunesektoren i et nytte-kostnadsperspektiv. Det understrekes likevel at nytte-kostnadsanalyser kun vil være en del av grunnlaget for å vurdere om statlig tilsyn på en gitt sektor er nødvendig og hensiktsmessig.

Utvalgets flertall (medlemmene Tora Aasland, Ole Hetland, Christine Hjortland, Guri Ingebrigtsen, Siv Hilde Lindstrøm, Thorvald Moe, Ørnulf Røhnebæk, Signy Irene Vabo og Cicel T. Aarrestad) viser til beskrivelsen av de andre kontroll- og påvirkningsmåtene i kapittel 7. Det dokumenteres her at omfanget av andre kontroll- og påvirkningsmåter er betydelig. I tillegg til de statlige kontrollordningene som finnes ved siden av statlig tilsyn, er kommunene pålagt å ha egenkontroll. Kommu-

nene har i tillegg på eget initiativ etablert ulike ordninger og mekanismer knyttet til innbygger- og brukerkontroll. Kommunene er demokratisk styrte organisasjoner der innbyggernes synspunkter har muligheter til å bli fanget opp gjennom en rekke kanaler for kontroll og påvirkning.

Flere av kontroll- og påvirkningsmåtene har sammenfallende og overlappende mål, virkeområde og virkemåte. Dette kan etter flertallets oppfatning indikere at det er dobbeltkontroll på noen områder. Det vises til at det i mange tilfeller, for å ivareta viktige hensyn som rettssikkerhet og bærekraftig utvikling og samfunnssikkerhet, vil være nødvendig og hensiktsmessig med dobbeltkontroll. Likevel må man etter flertallets oppfatning tilstrebe å unngå unødvendig kontroll av kommunene, både av hensyn til effektivitet og av hensyn til lokaldemokratiet. Utvalgets flertall mener at hensynet til det kommunale folkestyret og eksistensen av og styrken på andre kontroll- og påvirkningsmåter tilsier at statlig tilsyn med kommunesektoren må reduseres.

Utvalgets tilrådinger

Tilråding nr. 3: Statlig tilsyn med kommunesektoren må begrunnes særskilt. Hensynet til rettssikkerhet og samfunnssikkerhet kan være en særskilt begrunnelse for statlig tilsyn med kommunesektoren. Tilsyn skal likevel bare benyttes på de områdene der hensynet til rettssikkerhet og samfunnssikkerhet ikke i tilstrekkelig grad ivaretas gjennom øvrige kontroll- og påvirkningsmåter.

Tilråding nr. 4: Regjeringen foretar en samlet gjennomgang av dagens tilsynsordninger for å vurdere om tilsyn er nødvendig og hensiktsmessig. Denne gjennomgangen skjer med utgangspunkt i prinsippene i tilråding nr. 3, samt i hensynet til effektiv ressursbruk og det kommunale folkestyret.

Tilråding nr. 5 fra utvalgets flertall (medlemmene Tora Aasland, Ole Hetland, Christine Hjortland, Guri Ingebrigtsen, Siv Hilde Lindstrøm, Thorvald Moe, Ørnulf Røhnebæk, Signy Irene Vabo og Cicel T. Aarrestad): Hensynet til det kommunale folkestyret og eksistensen av og styrken på andre kontroll- og påvirkningsmåter tilsier at statlig tilsyn med kommunesektoren må reduseres.

Et mindretall i utvalget (medlemmene Svein Berbu, Vidar Skaaland, Søren Wiig og Petter Øgar) er uenige i tilråding nr. 5. Disse medlemmene viser til at selv om ansvaret for de fleste grunnleggende velferdstjenestene i samfunnet er delegert til kommunene, har staten ved Stortinget og regjeringen fortsatt et overordnet ansvar for dem. For å ivareta

dette ansvaret tilfredstillende må staten på en eller flere måter vite hvordan kommunene oppfyller sine forpliktelser. *Disse medlemmene* kan ikke gi sin tilslutning til flertallets oppfatning om at det i utgangspunktet, og rent prinsipielt, bør være unødvendig å ha som generell regel at staten må kontrollere om kommunene oppfyller sine forpliktelser.

Disse medlemmene er enige om at det bør gjøres en samlet gjennomgang av det kommunerete tilsynet. *Disse medlemmene* konstaterer videre at utvalget er enig om hvilke prinsipper som skal legges til grunn ved denne gjennomgangen. *Disse medlemmene* mener imidlertid det er ulogisk å forskuttere at denne gjennomgangen vil vise at statlig tilsyn må reduseres.

Disse medlemmene deler vurderingen om at den oppstrammingen av tilsynsbegrepet som foreslås, og prinsippene om kostnads- og nyttevurderinger og risiko- og sårbarhetsvurderinger som grunnlag for valg av tilsynsområder og -omfang, isolert sett kan trekke i retning av en reduksjon av tilsynsomfanget i forhold til dagens nivå. *Disse medlemmene* mener imidlertid at det ikke i tilstrekkelig grad er sannsynliggjort at redusert tilsynsomfang vil bli resultatet av den samlede gjennomgangen av tilsynene som utvalget enstemmig foreslår skal foretas. *Disse medlemmenes* vurdering bygger dels på at det foreligger mangelfull kunnskap om effekten og kostnadseffektiviteten av andre kontroll- og påvirkningsmåter, og dels på det faktum at de aktuelle statlige tilsynsordningene gjennom de siste årene er lagt om slik at de nå på de mest aktuelle fagområdene i stor grad skjer etter de prinsipper utvalget samlet går inn for. Man kan heller ikke utelukke at den varslede gjennomgangen kan avdekke områder der det er behov for økt statlig tilsyn. Der gjennomførte statlige tilsyn har avdekket at borgernes rettigheter ikke er oppfylt, er dette en indikasjon på at andre kontroll- og påvirkningsmåter ikke er tilstrekkelige, og at statlig tilsyn bør videreføres. Eksempler på dette finnes i Helsetilsynets landsomfattende tilsyn i forhold til psykisk helsevern og sentrale pasientrettigheter.

Etter *disse medlemmenes* syn er det heller ikke tilrådelig å trekke noen konklusjoner hvorvidt statlig tilsyn må reduseres, før det foreligger sikrere kunnskap om kostnadene både ved det rendyrkede statlige tilsynet, og ved de alternative kontrollordningene som er ment å erstatte en eventuell reduksjon. SNF-rapportens vurderinger av kostnadene ved statlig tilsyn er beheftet med så betydelige svakheter at det er overhengende fare for at tallene er misvisende. Reguleringer i sosialtje-

nesteloven fra 2002 til 2003 som har ført til en klar reduksjon i antall tilsyn fra fylkesmannens side i løpet av disse to årene, gjenspeiles ikke. Videre framstår fylkesmannens tilsyn på barnehageområdet som klart overestimert. Når det gjelder tallet på tilsynsbesøk på helsesiden, oppga kommunene et langt høyere tall for tilsyn enn det Helsetilsynet kan dokumentere har funnet sted. De estimater for besparelser som det vises til i kapittel 15 om økonomiske og administrative konsekvenser, bygger på SNF-rapportens kostnadsanslag, og er derfor beheftet med betydelig usikkerhet. Videre er det viktig å være klar over at disse anslagene er basert på 2003-tall. I statsbudsjettet for 2004, altså etter de ressurskartlegginger utvalget bygger på, ble fylkesmennesenes budsjett redusert med 20 millioner kroner. Dette kuttet var knyttet til en forventning om effektivisering som følge av bedre samordning av tilsynsfunksjonen.

Statens ressursbruk på tilsyn er bare beregnet for fylkesmennene og er anslått til 65 millioner kroner. Sammenholdt med kommunenes utgifter til de tjenester og områder det føres tilsyn med, er dette ikke et stort beløp. I Sogn og Fjordane bruker for eksempel fylkesmannen / Helsetilsynet i fylket 3 – 4 årsverk til tilsyn med all helsetjenesten i fylket, også spesialisthelsetjenesten. Klagesaksbehandlingen inngår også i dette (hendelsesbasert tilsyn). Helsesektoren i Sogn og Fjordane sysselsetter et sted mellom 4000 og 5000 mennesker. Helse Førde (spesialisthelsetjenesten) har alene et budsjett på over 1 milliard kroner.

Kostnadene ved de andre kontrollmekanismene er ikke vurdert eller beregnet. I mandatets punkt 6 heter det blant annet at "Målsettingen skal være å styrke kommunenes/fylkeskommunenes egenkontroll". Dette er foreløpig fulgt opp ved endringene i kommuneloven ved endringslov 12. desember 2003 nr. 113. Kostnadene ved en slik styrket egenkontroll er ikke beregnet, men det er ikke usannsynlig at oppbygging eller innkjøp av lokal kontrollkompetanse i hver enkelt kommune (eller distriktsrevisjonsenhet) i sum kan bli dyrere enn driften av det statlige tilsynsapparatet. Forskyvning av kontrollansvaret vil også kunne medføre at de kostnadene som hittil har vært båret av staten, i økende grad må dekkes av kommunene selv.

Et annet mindretall (medlemmet Tove Eikrem Mork) er også uenig i tilråding nr. 5. Dette medlemmet har som utgangspunkt at staten har ansvar for å etablere de tilsynsordninger som er nødvendig for å sikre at kommunesektoren etterlever regelverket og ivaretar nasjonale mål og hensyn. Dette medlemmets vurdering er at statlig tilsyn med kom-

munesektoren i dag står som en nødvendig rettsikkerhetsgaranti på viktige velferdsrettslige områder.

Hensynet til kommunalt selvstyre og formåls effektiv offentlig ressursbruk tilsier likevel at behovet for statlig tilsyn skal avveies mot andre kontroll- og påvirkningsmåter som ivaretar den enkelte borgers rettsikkerhet og/eller samfunnsikkerhet. *Dette medlemmet* er imidlertid ikke enig i at det gjennom utvalgets arbeid er påvist tilstrekkelig grunnlag for en generell tilråding om at statlig tilsyn med kommunesektoren skal reduseres. Dette gjelder både den generelle avveiningen mellom kommunalt selvstyre og statlig tilsyn, og konkrete områder der det antydes avvikling av tilsyn. Begrunnelsen for dissensen er hovedsakelig at de kontroll- og påvirkningsmåtene som er omtalt i kapittel 7, ikke er gjennomgått og vurdert opp mot hvilket rettsikkerhetsvern ordningene i praksis representerer – verken hver for seg eller samlet.

Dette medlemmet bygger sin dissens på hensynet til mennesker som har behov for kompenserende ordninger på grunn av sin sosiale- og/eller helsemessige situasjon. Det er et bærende element i vår velferdslovgivning at mennesker med særlige behov skal ha en individuell rett til visse kommunale tjenester og tiltak, uavhengig av hvilken kommune de bor i. Hverdagen for mange – både enkeltmennesker og familier – er en kamp for å få kjennskap til sine rettigheter, en kamp for å få tilgang til rettighetene og en kamp for å beholde det de eventuelt har oppnådd. Den negative utviklingen i mange kommuners økonomiske situasjon har ført til økende, og uttalt, motstand mot omfanget av lovfestede, individuelle rettigheter på sentrale velferdsrettslige områder. Årsaken til motstanden er at individuelle rettigheter binder opp kommunenes økonomiske ressurser og innskrenker mulighetene til å foreta lokale prioriteringer.

Dette medlemmet vil framheve at den siden av rettsikkerheten som skal sikre at borgerne skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og faktisk få sine lovfestede rettigheter, prinsipielt ikke lar seg avveie verken mot formåls effektiv offentlig ressursbruk eller mot hensynet til kommunalt selvstyre. Nedtoning av individuelle rettigheter – og dermed nedtoning av statens forsvar av slike rettigheter – må eventuelt skje gjennom nasjonal lovgivning, og ikke gjennom å fjerne kontroll med oppfyllelsen av rettighetene.

Dette medlemmet mener derfor at det ikke skal gjøres endringer i noen av de statlige tilsynsordningene med kommunesektoren før hver enkelt ordning er gjennomgått og avveid med hensyn til den enkelte borgers rettsikkerhet.

Kapittel 9

Framtidig lovgrunnlag

Utvalget har på bakgrunn av mandatets punkt 5 vurdert hjemmelsgrunnlaget for statlig tilsyn med kommunesektoren. Utvalget beskriver i avnitt 9.1 noen hensyn som utvalget mener må ivaretas i utformingen av hjemmelsgrunnlaget. I avsnitt 9.2 vurderer utvalget den rettslige plasseringen av reglene om statlig tilsyn med kommunesektoren. I avsnitt 9.3 behandler utvalget virkeområdet for de reglene utvalget foreslår. Utvalgets skisse til lovbestemmelser er nærmere omtalt i kapittel 16.

9.1 Hensyn som må ivaretas i utformingen av hjemlene for statlig tilsyn med kommunesektoren

Utvalget behandler i dette avsnittet tre sentrale hensyn som bør ivaretas i hjemmelsgrunnlaget for statlig tilsyn med kommunesektoren: et brukervennlig og oversiktlig regelverk, retts tekniske hensyn og samordning av tilsyn på ulike områder.

9.1.1 Et brukervennlig og oversiktlig regelverk

Det bør være et mål å komme fram til en struktur på reguleringen av statlig tilsyn med kommunesektoren som oppleves som ryddig, oversiktig og logisk for brukerne av regelverket. Hjemmelsgrunnlaget bør derfor utgjøre et mest mulig enhetlig og forutsigbart system, slik at aktørene har en klar forståelse av tilsynets rolle, tilsynets rammer og tilsynets virkemidler.

Hvem som er brukerne av regelverket om statlig tilsyn med kommunesektoren, vil variere. Statlige tilsynsorganer og kommunens sentraladministrasjon må forholde seg til regelverket. Også fagfolk og brukerne av de enkelte tjenester som det eventuelt føres tilsyn med, vil være mulige brukere av regelverket. Det samme gjelder innbyggerne generelt. I praksis vil den tekniske utformingen av regelverket om statlig tilsyn med kommunale tjenester være av begrenset interesse for de fleste innbyggere, og også for de fleste brukerne av kommunale tjenester. Det sentrale er at tjenestene er

gode. Det bør likevel være et mål at regelverket er enkelt og oversiktig, slik at det for innbyggerne og brukerne av tjenester er overkommelig å sette seg inn det. Både av hensyn til rettssikkerheten og ut fra hensyn til demokratisk kontroll er det et mål å gjøre regelverket mest mulig forståelig, også for andre enn de som bruker regelverket til daglig.

9.1.2 Retts tekniske hensyn

Ulike sektorer vil ha ulike behov når det gjelder utformingen av hjemlene for tilsynet og innretningen av tilsynet. Systemet for hjemlene for statlig tilsyn med kommunesektoren bør derfor gis en utforming som gjør at ulike behov for tilsyn innenfor de enkelte sektorer i tilstrekkelig grad ivaretas i lovgivningen. De sektorspesifikke lovhjemlene for statlig tilsyn med kommunesektoren har nettopp vært begrunnet med hensynet til de ulike behovene for tilsyn som eksisterer innenfor de enkelte sektorene. Disse behovene kan tenkes å gjelde ulike sider ved tilsynet. For det første kan behovene rette seg mot hvilke områder i særloven det anses nødvendig å føre tilsyn med etterlevelsen av. Med særlovgivningen mener utvalget her de lover som regulerer den enkelte tjeneste eller den kommunale plikten – barnevernloven, opplæringsloven etc. – og egne tilsynslover for de enkelte sektorer (for eksempel lov om statlig tilsyn med helse-tjenesten). Behovene kan også rette seg mot innretningen av tilsynet, tilsynsmetodikk og tilsynets bruk av virkemidler.

Særlovene som hjemler den kommunale plikten det eventuelt føres tilsyn med etterlevelsen av, vil stadig være under utvikling. Nye lovbestemmelser som pålegger kommunene plikter, kan komme til og eksisterende bestemmelser som pålegger kommunene plikter kan bli opphevet. Det bør være et utgangspunkt for at lovbestemmelsene om tilsyn kan stå fast, selv om regelverket for øvrig endres. I motsatt fall vil selv små endringer kunne utløse omfattende arbeider der lovgivningen må gjennomgås. Det vil i tillegg bli vanskelig for lovgiver å overskue alle konsekvenser som følger av justeringer i lovverket. Det bør derfor være mulig å foreta endringer i særlovgivningen uten at dette medfører at

det samtidig må foretas endringer i regelverket som regulerer statlig tilsyn med kommunesektoren.

9.1.3 Regelverk som sikrer samordning av tilsyn på ulike områder

Utvalget skal ifølge mandatet søke å komme fram til et tilsynssystem som er til beste for kommunenes og fylkeskommunenes samlede oppgaver. I den sammenheng er det sentralt at statens samlede tilsynsvirksomhet ivaretar hensynet til helhet og samordning. Utvalget viser til kapittel 14 der hensynet til samordning er drøftet nærmere.

9.2 Framtidig plassering av reglene om statlig tilsyn med kommunesektoren

9.2.1 Alternativer for hjemmel for statlig tilsyn med kommunesektoren

Statlig tilsyn med kommunesektoren kan tenkes hjemlet på ulike måter. Dagens regler om statlig tilsyn med kommunesektoren er basert på hjemler i sektorlovgivningen. I kapittel 6 påviser utvalget at rettsgrunnlaget for tilsyn med kommuner og fylkeskommuner i særlovgivningen ikke er sammenhengende eller ensartet. Tilsynshjemlens utforming varierer mellom ulike sektorer. To hovedalternativer for hjemlingen av statlig tilsyn med kommunesektoren peker seg ut: en generell hjemmel i kommuneloven, eller hjemler i den enkelte særlov (kommunehelsetjenesteloven, opplæringsloven etc.). Med en felles hjemmel i kommuneloven vil systemet for statlig tilsyn med kommunesektoren standardiseres i og med at hjemmelen for alt tilsyn finnes i en og samme lov. Dersom statlig tilsyn med kommunesektoren hjemles i særlovgivningen, vil systemet for tilsynet bli mer uensartet, men kanskje mer tilpasset den enkelte sektor.

9.2.2 Utvalgets vurderinger og tilrådinger

Hensynet til at det bør være mulig å foreta endringer i særlovgivningen uten at dette medfører at det samtidig må foretas endringer i det regelverket som regulerer statlig tilsyn med kommunesektoren, kan begrunne at reglene om statlig tilsyn med kommunesektoren samles i én lov – kommuneloven. I så fall vil reglene i særlovgivningen kunne endres, mens reglene om tilsyn i kommuneloven kan stå fast.

På den annen side kan ønsket om en slik harmonisering av reglene stå i motsetning til hensynet

til et mest mulig fleksibelt system med tilpasning til spesielle behov for lovreguleringen av tilsynet med, den enkelte sektor. Den måten statlig tilsyn med kommunesektoren hjemles på, må ikke unødig hindre fleksibiliteten i valg av hvilke områder det skal føres tilsyn med og måten tilsyn skal gjennomføres på. Utvalget ser det som sentralt å komme fram til et mer helhetlig system for hjemlene for statlig tilsyn med kommunesektoren, samtidig som lovgrunnlaget for tilsynet må være åpent for ulike behov for innretningen av tilsynet innenfor ulike sektorer.

Et alternativ kunne ha vært å regulere også hvilke områder det skal føres tilsyn med i kommuneloven. I så fall måtte de enkelte lovområder innenfor særlovene som det skulle føres tilsyn med, listes opp i kommuneloven. Da ville det imidlertid stadig måtte foretas endringer i kommuneloven som følge av endringer i særlovgivningen. Utvalget ser dette som en lovteknisk tung og uvanlig løsning som ikke er ønskelig.

Et ytterligere alternativ kunne ha vært å angi i kommuneloven noen hensyn og forhold som skal vektlegges når en innenfor den enkelte sektor skal velge ut områder for hva det skal føres tilsyn med, og for innretningen og utformingen av tilsynet. Det måtte i så fall være opp til tilsynsorganet – fylkesmannen – å ta i bruk disse hensynene både når det gjelder valg av tilsynsområde, og hvordan tilsynet skulle utøves. Det ville da vært opp til fylkesmannen å vurdere på hvilke områder den enkelte kommune står svakt, og dermed rette tilsynet mot disse områdene. På denne måten ville en kunne oppnå et kostnadseffektivt tilsyn ved at de begrensede ressursene som fylkesmannen og kommunene har til tilsynsrettet aktivitet, ville bli kanalisert dit behovene er størst.

På den annen side ville en slik løsning unndra lovgiver – Stortinget – å velge ut områder som lovgiver anser det særlig nødvendig å føre tilsyn med. Utvalget mener at valg av tilsynsområde er et så sentralt spørsmål at dette i utgangspunktet bør avgjøres av lovgiver. Utvalget ser det også slik at en løsning der det er opp til det statlige tilsynet å velge områder for tilsyn, kan føre til en utvidelse av antall tilsynsområder uten at dette er lovgivers vilje.

Når det gjelder hensynet til brukerne av regelverket, vil utvalget påpeke at det ikke er mulig å angi generelt hvilken plassering av reglene som oppleves som mest ryddig for brukerne av regelverket – i den enkelte særlov, eller i en generell lov som kommuneloven.

På den ene siden kan det for brukerne av de enkelte tjenester være nærliggende å søke en mest mulig utømmende regulering av forholdet uten å

måtte gå til andre lover enn særloven selv – altså den loven som regulerer tjenesten.

På den annen side må brukere av tjenestene uansett forholde seg til generelle lover, som forvaltningsloven og kommuneloven, i tillegg til de reglene som regulerer den enkelte tjeneste. At for eksempel forvaltningsloven regulerer spørsmål om saksbehandling i forvaltningen generelt, med regler om taushetsplikt, saksbehandling og klage osv., kan neppe sies å ha bidratt til å gjøre regelverket mer uoversiktlig. Selv om brukerne av regelverket må forholde seg til både særlov og forvaltningslov, er resultatet et mer oversiktlig regelverk. Samling av visse regler i en felles lov, som forvaltningsloven, gjør det mulig for både forvaltningen og innbyggerne å forholde seg til et ensartet system for saksbehandlingen. Dette fremmer oversiktighet og bidrar dermed til et mer brukervennlig regelverk.

For øvrig er det ikke gitt at brukerne av regelverket, enten dette er statlige myndigheter, kommunale organer eller innbyggere, forholder seg til kun ett sektorregelverk. Ett og samme organ, eller én og samme innbygger, vil i ulike situasjoner måtte forholde seg til flere sektorregelverk. Ulike løsninger i ulike sektorregelverk kan således virke ulogisk og forvirrende på brukerne av regelverket, som må sette seg inn i et nytt regelverk hver gang brukeren begir seg inn på et nytt fagområde. Dette taler ytterligere for en samling av reglene, slik at reglene gjøres felles for alle sektorer.

Som en del av bakgrunnen for utvalgets mandat er det nettopp trukket fram at utformingen av hjemler om tilsyn overfor kommuner ikke er ensartede, og at de varierer mellom ulike sektorer. Det er framhevet at dette ikke nødvendigvis er et resultat av en bevisst utforming av ulike tilsyn sett i sammenheng, men kan være et resultat av at tilsynsordningene er utviklet i forskjellige kulturer eller er utarbeidet på forskjellig tidspunkt.

At det hersker så vidt ulike oppfatninger av tilsynets innhold og rammene for tilsynet som det gjør, jf. kapittel 6, synes å være et uttrykk for reglens vaghet, ulik utforming av tilsynshjemlene og forskjellige løsninger. Hensynet til et mer oversiktlig, enhetlig og forutsigbart system for statlig tilsyn med kommunesektoren der aktørene har en klar forståelse av tilsynets rolle, tilsynets rammer og tilsynets virkemidler, taler for å gjøre tilsynshjemlene mer enhetlige med hensyn til tilsynsbegrepet og avgrensningen av dette, bruken av pålegg og sanksjoner og andre sider ved tilsynet. Uklarhet med hensyn til tilsynets innretning, hvor langt tilsynet rekker, og mulighet for bruk av pålegg og sanksjoner kan svekke både rettssikker-

heten til enkeltindivider, effektiviteten av kommunal oppgaveløsning, tilsynets effektivitet og det lokale selvstyret. Kommunene er selvstendige rettssubjekter med egne demokratisk valgte organer. Det bør derfor være klare og ensartede grenser for hva staten kan gjøre og hva staten ikke kan gjøre i forbindelse med tilsyn.

Det er derfor utvalgets oppfatning at felles bestemmelser om statlig tilsyn med kommunesektoren, med avgrensning av tilsynets rammer og myndighet, vil bidra til et tilsyn som i større grad fremmer rettssikkerhet og effektivitet. Slike felles regler vil også gjøre det kommunale handlingsrommet større.

Etter utvalgets vurdering bør det innføres felles bestemmelser i kommuneloven for tilsynet, mens det i særlovgivningen pekes ut hvilke områder det skal føres tilsyn med, og vises til kommunelovens regler.

Med dette forslaget mener utvalget å ivareta de enkelte sektorenes behov for å kunne definere områder for tilsyn, der det etter en konkret vurdering er behov for dette. Samtidig ivaretas behovet for et mer helhetlig system med større forutsigbarhet for kommunene og innbyggerne. For at det skal være enkelt for brukerne av regelverket å se sammenhengen mellom sektorregelverket og kommunelovens kapittel om statlig tilsyn med kommunesektoren, må det imidlertid være en klar henvisning fra lovhjemlene i særlovene til reglene som utvalget foreslår i kommuneloven.

Utvalget kommenterer i det følgende de ulike elementene i modellen:

Nærmere om bestemmelsene som utvalget foreslår i kommuneloven

Kommuneloven kan betegnes som den kommunale og fylkeskommunale forfatningslov. Loven inneholder de sentrale reglene om organiseringen av virksomheten i kommunene, med særlig vekt på de folkevalgte organene og deres kompetanse. Kommuneloven gjelder for all kommunal virksomhet. Kommuneloven regulerer allerede den kommunale egenkontrollen og inneholder bestemmelser om statlig kontroll. I kapittel 10 er det bestemmelser om lovlighetskontroll, kommunens plikt til å gi departementet opplysninger om enkeltsaker eller sider av kommunens virksomhet. Det er videre bestemmelser om statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser.

Kommuneloven rommer således de strukturene som tilsyn med kommunesektoren må finne sin naturlige plass innenfor. Etter utvalgets syn er det derfor hensiktsmessig at det i forlengelsen av

de reglene som allerede finnes i kommuneloven, tas inn bestemmelser om statlig tilsyn med kommunesektoren. Utvalget foreslår derfor at det gjennom et eget kapittel om statlig tilsyn med kommunesektoren tas inn i kommuneloven generelle bestemmelser om hvordan statlig tilsyn med kommunesektoren skal skje.

Etter utvalgets forslag vil statlig tilsyn med kommunesektoren ha et annet innhold enn de reglene som er gitt om tilsyn og kontroll i kommuneloven kapittel 10 og 12. Tilsynsbegrepet og tilsynets omfang vil være forskjellig i de ulike kapitlene. Dette skyldes at hensynet bak de to kapitlene og formålet med dem er forskjellig. Etter utvalgets oppfatning bør det skje en gjennomgang av begrepsbruken.

Nærmere om bestemmelsene som utvalget foreslår i særlovgivningen

Hjemlene i særlovgivningen bør være spesifiserte, i den betydning at de konkret angir hvilke deler av loven det skal føres tilsyn med. Hvor spesifisert tilsynshjemmelen i særloven kan gjøres, avhenger til en viss grad av hvor spesifisert de ulike pliktene i loven er. Hvis pliktene som er pålagt kommunene i loven er svært generelt utformet, vil tilsynshjemmelen også bli nokså generell. Det bør likevel være et mål å gjøre tilsynshjemlene mest mulig spesifiserte, selv om pliktene er generelt utformet. Bestemmelser av typen "departementet fører tilsyn med denne lov" bør ikke forekomme. Slike regler gjør det uklart hvilke deler av loven det faktisk skal føres tilsyn med. I utgangspunktet vil det da kunne føres tilsyn med alt. Lovgiver fraskriver seg da muligheten til å peke ut spesielt viktige områder for tilsyn, og slike åpne hjemler kan føre til en utvidelse av antall tilsynsområder uten at dette er lovgivers vilje. At pliktene er generelt utformet, er ikke til hinder for at tilsynshjemlene spisses med hensyn til hva som skal være underlagt tilsyn. Først etter en konkret vurdering av behovet for statlig tilsyn med det enkelte område bør det lovhjemles tilsyn. Det bør heller ikke være "automatikk" i at det innføres tilsynshjemler i en lov.

En vurdering av om det skal være tilsyn med et fagområde, må gjøres ut fra noen bestemte hensyn og verdier, begrunnelser. Utvalget har derfor angitt noen slike hensyn, begrunnelser og prinsipper som utvalget mener lovgiver bør legge til grunn når sektorlovgivningen skal utformes. For den nærmere beskrivelsen av disse hensynene, begrunnelsene og prinsippene viser utvalget til kapittel 8.

Utvalgets tilrådinger

Tilråding nr. 6: Det innføres felles bestemmelser i kommuneloven om statlig tilsyn med kommunesektoren, mens det i særlovgivningen pekes ut hvilke områder det skal føres tilsyn med.

9.3 Virkeområdet for utvalgets forslag

Virkeområdet for utvalgets forslag er knyttet til føringer som mandatet for utvalget legger på arbeidet. Ifølge mandatet skal utvalget behandle statlig tilsyn med kommunesektoren. Spørsmålet blir da hva som ligger i begrepet kommunesektoren. Utvalgets mandat er også begrenset når det gjelder hvilke tilsynsområder som inngår i mandatet. I utvalgets mandat punkt 2 heter det følgende:

Utvalgets arbeid skal omfatte tilsyns- og kontrollordninger som er spesifikt rettet mot kommuner eller fylkeskommuner. Tilsyn og kontroll som er rettet mot alle/flere samfunnssektorer inngår i utgangspunktet ikke, men når slikt tilsyn og slik kontroll likevel i realiteten først og fremst berører kommunesektoren, omfattes dette.

I det følgende behandles disse to spørsmålene: Hva ligger i begrepet kommunesektoren, og hvilke tilsynsområder skal omfattes av utvalgets forslag.

9.3.1 Begrepet kommunesektoren

Ifølge mandatet skal utvalget altså behandle statlig tilsyn med kommunesektoren. Tolkningen av hvilke ulike organisasjonsformer som inngår i begrepet kommunesektoren, danner utgangspunktet for virkeområdet for de reglene utvalget foreslår. Utvalget gir i det følgende en beskrivelse av ulike modeller for organisering av kommunens virksomhet.

Utviklingen i de senere år synes å gå i retning av stadig økende bruk av fristilte organisasjonsformer, som selskaper, stiftelser og lignende. En større gjennomgang av dette området ble foretatt av et eget lovutvalg i NOU 1995:17 *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*. På bakgrunn av lovutvalgets forslag fremmet Kommunal- og regionaldepartementet forslag til lov om interkommunale selskaper (IKS) og et nytt kapittel i kommuneloven om kommunale foretak (KF). Det ble også gjort en del andre endringer i regelverket for kommunal selskapsorganisering, jf. Ot.prp. nr. 53 (1997–98) *Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m. (kommunalt og fylkeskommunalt foretak)*.

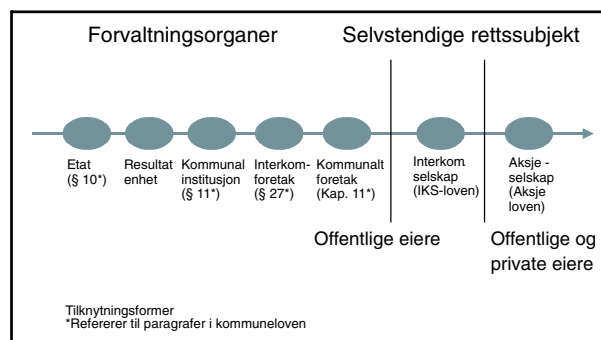
Med nye organisasjonsformer menes her andre modeller enn tradisjonell etatsorganisering og lignende. Som en samlebetegnelse kan uttrykket "alternativ organisering" brukes. Alternativ organisering kan innebære ulik grad av fristilling. Konkurransetsetting kan også ses på som alternativ organisering, ettersom det innebærer at virksomheten ikke drives av kommunen selv, og kanskje heller ikke av en kommunalt eid virksomhet, men av private eiere som utfører tjenesten for kommunen.

Et hovedskille går mellom virksomhet som kommunen driver alene, og virksomhet som kommunen driver sammen med andre. Et annet skille kan trekkes mellom virksomhet som er en del av kommunen som juridisk person, og organisasjonsmodeller som er egne juridiske personer (egne rettssubjekter).

Virksomhet som kommunene driver alene, kan være organisert som en del av kommunen som juridisk person, eller som selvstendig rettssubjekt. Dersom virksomheten kommunen driver alene er organisert som en del av kommunen, er modellene ordinær etatsmodell, resultat enhet og kommunalt foretak aktuelle.

Dersom kommunen driver virksomheten alene og som selvstendig rettssubjekt, er det aksjeselskap som er aktuelt. Virksomhet som kommunene driver sammen med andre, kan være organisert som selskap (interkommunalt selskap, aksjeselskap), som forening og som interkommunalt samarbeid i henhold til kommuneloven § 27 (både eget rettssubjekt og ikke eget rettssubjekt).

I tabell 9.1 har utvalget satt opp en framstilling av ulik organisering av kommunene i en tabell med to akser: om driften er en del av kommunen som juridisk person, og om virksomheten drives av kommunen alene, eller sammen med andre.



Figur 9.1 Ulike organisasjonsformer

Utvalget har her belyst de mest sentrale formene for organisering av kommunal virksomhet. Også andre organisasjonsformer enn de som her er nevnt, kan være aktuelle. Oppregningen av de organisasjonsformene som er nevnt er ikke ment å være uttømmende. Figur 9.1 viser noen av de sentrale organiseringsformene langs en linje som beskriver graden av fristilling.

I tillegg til disse ulike organisasjonsmodellene, som på ulike måter er tilknyttet kommunen som organisasjon, kommer private tilbud. Private tilbud til befolkningen kan på ulike måter tenkes å bidra til at kommunen oppfyller sine lovpålagte oppgaver.

For det første kan kommunen benytte private tilbydere for å oppfylle sin plikter. Kommunen kan for eksempel inngå avtale om kjøp av plasser ved et privat sykehjem. I så fall kan kommunens ansvar sies å bestå, men det er ikke da kommunen som tjenesteproducent som er ansvarlig.

Også mer indirekte kan det tenkes at private tilbud kan bidra til at kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter. Barn og unge har for eksempel rett til offentlig grunnskoleopplæring i samsvar med lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaergående opplæringa (opplæringslova). Det er

Tabell 9.1 Ulik organisering av kommunene

	Virksomhet som kommunen eier alene	Virksomhet som kommunen eier sammen med andre
Del av kommunen som juridisk person	I. Ordinær etatsmodell Resultatenhet Kommunalt foretak	III. Interkommunalt samarbeid i henhold til kommuneloven § 27
Selvstendig rettssubjekt	II. Aksjeselskap	IV. Interkommunalt samarbeid i henhold til kommuneloven § 27 Interkommunalt selskap Aksjeselskap (Forening)

kommunen som skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring for alle som er bosatt i kommunen. Omfanget av antallet elever som faller inn under kommunens oppfyllelse av loven, vil imidlertid påvirkes av hvor mange elever som ønsker å benytte seg av det kommunale tilbudet.

Hjemmeopplæring og opplæring i friskoler er alternativer. I så fall oppstår spørsmålet om i hvilken grad kommunens ansvar i tilsynssammenheng kan sies å være "satt i bero" så lenge foreldre og elever velger andre løsninger enn de løsningene kommunen tilbyr. En mellomform har en der kommunen i lov er pålagt å føre en form for kontroll med de private løsningene som innbyggerne i kommunen kan velge mellom.

Utvalget vil for øvrig bemerke at utvalgets mandat omfatter statlig tilsyn både med kommunene og med fylkeskommunene. Når det gjelder utvalgets behandling av statlig tilsyn med fylkeskommunen, viser utvalget til kapittel 1.4, der dette er spesielt omtalt.

9.3.2 Utvalgets vurderinger og tilrådinger

Tolkningen av hvilke ulike organisasjonsformer som inngår i begrepet kommunesektoren, danner utgangspunktet for virkeområdet for de reglene utvalget foreslår. Etter utvalgets oppfatning er det ikke hensiktsmessig å utforme hjemlene for statlig tilsyn med kommunesektoren forskjellig etter hvordan kommunen har organisert sin virksomhet. Kommunene kan velge mellom mange ulike organisasjonsformer, og nye organisasjonsformer vil komme til. En regulering av statlig tilsyn med kommunesektoren med forskjellige løsninger for statlig tilsyn for ulike organisasjonsformer som kommunene velger, vil føre til et uensartet og lite oversiktlig system. Utvalget kan heller ikke se at valg av organisasjonsform begrunner ulike regler for tilsyn. Om en kommune velger å organisere en virksomhet etter ordinær etatsmodell, resultatenheter, aksjeselskap, interkommunalt selskap eller på andre måter, bør i utgangspunktet ikke påvirke valget av tilsynsmodell og utformingen av regelverket for tilsynet.

Etter utvalgets oppfatning bør dessuten både tjenestetilbydere som er en del av kommunen, samt private tjenestetilbydere som utfører tjenester for kommunen etter avtale, dekkes av de reglene som utvalget foreslår. Det må da føres tilsyn med at kommunen gjennom sin bruk av private tjenestetilbydere oppfylder sine forpliktelser. I denne sammenhengen vil tilsynet drive tilsynsvirksomhet overfor kommunen, og må i tillegg ha

adgang til for eksempel private sykehjem som kommunen bruker for å oppfylle sin plikt.

Private tilbydere som *ikke* utfører tjenester etter avtale med kommunen, omfattes imidlertid ikke av de reglene som utvalget foreslår i kommuneloven.

Utvalgets tilrådinger

Tilråding nr. 7: Kommunelovens regler om statlig tilsyn med kommunesektoren skal omfatte kommunens oppfyllelse av sine plikter enten oppfyllelsen skjer a) i egen regi (ved bruk av tjenestetilbydere som er en del av kommunen) eller b) ved kjøp av tjenester fra selvstendige rettssubjekter (tjenesteavtaler). Private tilbydere som utfører tilsvarende tjenester uten avtale med kommunen eller med kommunal finansiering, omfattes ikke av reglene.

9.3.3 Hvilke sektorer/tilsynsområder bør omfattes av utvalgets forslag til lovbestemmelser om tilsyn i kommuneloven?

Plikter som påhviler kommunene

I utvalgets mandat ligger det ikke en klar avgrensning av hvilke sektorer/områder utvalget skal vurdere, og hvilke sektorer/områder som ligger utenfor utvalgets mandat. I utvalgets mandat heter det i punkt 2 følgende:

Utvalgets arbeid skal omfatte tilsyns- og kontrollordninger som er spesifikt rettet mot kommuner eller fylkeskommuner. Tilsyn og kontroll som er rettet mot alle/flere samfunnssektorer inngår i utgangspunktet ikke, men når slikt tilsyn og slik kontroll likevel i realiteten først og fremst berører kommunesektoren, omfattes dette.

Kommunen kan ha flere roller som pliktsubjekt etter lovgivningen. For det første kan kommunen ha plikter på lik linje med enhver som driver virksomhet innenfor et lovområde (aktørplikter). Kommunen kan for eksempel være forurenser og blir etter forurensningsloven å regne som en hvilken som helst annen forurenser, og er dermed pliktig til å følge de regler som gjelder enhver som forurenser. Et annet eksempel er kommunens rolle som arbeidsgiver. Som arbeidsgiver er kommunen underlagt arbeidsmiljølovens regler.

Kommunen kan videre være pålagt oppgaver i lovgivningen i egenskap av å være kommune. Dette er plikter som kun er pålagt kommunene i egenskap av å være folkevalgte organer. Disse kan karakteriseres som de genuine kommunepliktene. Utvalget bruker i det følgende betegnelsen kom-

muneplikter om disse pliktene. I kommunepliktene kan det for det første ligge et "sørgeforansvar". Et eksempel på en slik kommuneplikt er plikten til å sørge for nødvendig helsetjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen etter lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven) § 1-1. Et annet eksempel er kommunens plikt til å oppfylle retten til grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp etter lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven) for alle som er bosatt i kommunen, jf. opplæringsloven § 13-1. Dette er plikter som kun påligger kommunene.

Videre kan det ligge en rett for kommunen til å drive myndighetsutøvelse. Kommunen er altså gitt myndighet til å fatte vedtak som er bindende for private parter. Kommunen kan for eksempel fatte vedtak om bortvisning av elever på grunn av brudd på ordensreglementet, jf. opplæringsloven § 2-10. I kommunepliktene kan det også ligge en plikt til å drive selve tjenesteproduksjonen.

9.3.4 Utvalgets vurderinger og tilrådinger

Etter utvalgets oppfatning må de reglene om statlig tilsyn med kommunesektoren som utvalget foreslår tatt inn i kommuneloven, omfatte de genuine kommunale pliktene, altså de pliktene som er pålagt kommunene i egenskap av å være kommune (*kommuneplikter*) – plikten til å sørge for nødvendig helsetjeneste, grunnskoleopplæring etc. Også tilsyn med kommunens myndighetsutøvelse og selve tjenesteutøvelsen på den enkelte institusjon, skole og lignende må skje etter tilsynsreglene i kommuneloven.

Det er ikke grunn til å forskjellsbehandle kommunene og andre når det gjelder tilsynet med *aktørplikter*. For eksempel må de samme reglene komme til anvendelse for tilsyn med arbeidsforholdene til ansatte i kommunene og ansatte for øvrig i samfunnet. Fylkesmannen må etter utvalgets vurdering ikke ha myndighet til å overprøve sektortilsynet (andre statlige tilsynsorganer enn fylkesmannen). Det er sektortilsynet som alene avgjør om kommunen oppfyller sine lovplikter. På samme måte er det sektortilsynet som avgjør om det skal illegges reaksjoner.

Hensynet til samordning mellom fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene og sektortilsyns tilsyn med aktørplikter, må likevel ivaretas. Utvalget foreslår derfor at det lovfestes at fylkesmannen skal ha kompetanse til å samordne statlig tilsyn med kommunene, jf. utvalgets skisse til § 60e i kommuneloven. Denne samordningen

omfatter samordning mellom fylkesmannens tilsyn med kommuneplikter og sektortilsyns tilsyn med aktørplikter. Både praktiske sider ved tilsynsarbeidet og tilsynsmyndighetenes bruk av reaksjoner inngår i denne samordningen. Sektortilsynenes vedtakskompetanse endres imidlertid ikke av dette. Utvalget viser i denne sammenhengen også til kapittel 14, der fylkesmannens samordning er nærmere beskrevet, og kapittel 16 om utformingen av de lovbestemmelsene som utvalget foreslår, jf. særlig merknaden til utvalgets forslag til § 60e.

I lover som regulerer tilsyn generelt, altså både tilsyn med kommuneplikter og aktørplikter, må det som følge av utvalgets forslag tas inn bestemmelser om at lovens regler om tilsyn ikke gjelder tilsyn med kommunene og fylkeskommunene. For eksempel må det tas inn en bestemmelse i lov om lov av 30. mars 1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helsetjenesten om at lovens tilsynsbestemmelser ikke gjelder kommunepliktene, og at kommunelovens bestemmelser om statlig tilsyn med kommunesektoren gjelder isteden. I kommunehelsetjenesteloven etc. pekes det imidlertid ut hvilke områder innenfor loven det skal føres tilsyn med. Også i lover som bare regulerer tilsyn med aktørplikter, må det tas inn henvisning til bestemmelsen i kommuneloven som får anvendelse på tilsynet (§ 60e). I arbeidsmiljøloven tas det for eksempel inn en bestemmelse med henvisning til kommuneloven § 60e. Når det gjelder den nærmere utformingen av reglene, viser utvalget til kapittel 16.

Utvalgets tilrådinger

Utvalgets tilråding nr. 8: Reglene om tilsyn i kommuneloven omfatter kun tilsyn med de genuine kommunale pliktene, det vil si plikter som kun er pålagt kommuner, og som er pålagt kommunene i deres egenskap av å være lokale folkevalgte organer (kommuneplikter). Reglene kommer derfor ikke til anvendelse på tilsyn med kommunenes etterlevelse av regler som retter seg mot enhver som for eksempel driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste (aktørplikter). Alt tilsyn med etterlevelsen av kommuneplikter skal skje etter tilsynsreglene i kommuneloven.

9.4 Særlig om statlig tilsyn med helsetjenesten i kommunene

Det er i utvalgets mandat også gjort avgrensninger i forhold til helsetjenesten i kommunene. I punkt 5 i mandatet heter det følgende:

Statlig tilsyn med helsetjenesten er nylig gjennomgått og omorganisert. Prinsippene som ligger til grunn for disse endringene ligger fast. Derfor er utvalgets arbeid på dette området avgrenset til grensesnittet mellom tilsynet med helsetjenester og tilsynet med sosialtjenester. Dersom utvalgets vurderinger av tilsyn med sosialtjenester har tilsvarende betydning for helsetjenester, kan utvalget likevel foreslå endringer.

9.4.1 Utvalgets vurderinger og tilrådinger

Som omtalt i kapittel 1.4 forstår utvalget dette slik at utvalget skal vurdere og foreslå endringer i tilsynet med helsetjenesten dersom sammenhengen mellom regelverket for helsetjenesten og sosialtjenesten gjør det nødvendig å se de to regelsettene under ett for å gjennomføre utvalgets forslag og intensjoner. Utvalget skal vurdere og foreslå endringer i tilsynet med helsetjenesten dersom de endringene i sosialtjenesteloven utvalget ser for seg, avhenger av endringer i regelverket for helsetjenesten for å kunne gjennomføres. Regjeringen har ment å gjøre visse avgrensninger mot tilsynet med helsetjenesten i kommunene, men hva disse avgrensningene går ut på, må etter utvalgets vurdering avgjøres ut fra en vurdering av samspillet mellom tilsynet mellom sosialtjenesten og helsetjenesten. Også dersom de endringene i sosialtjenesteloven utvalget ser for seg, krever endringer i regelverket for helsetjenesten for at det samlede regelverket skal "henge sammen" og utgjøre et naturlig helhetlig system, har utvalget sett det slik at det kan foreslå endringer for helsetjenesten. Det samme gjelder dersom de hensynene som ligger til grunn for de endringene i sosialtjenesteloven utvalget ser for seg, også gjør seg gjeldende når det gjelder helsetjenesten.

Etter utvalgets oppfatning er det så vidt stor sammenheng mellom helsetjenesten i kommunene og sosialtjenesten i kommunene at disse to sektorene bør ses under ett – også i tilsynssam-

menheng. Etter utvalgets oppfatning gjør de hensyn som utvalget mener legger føringer på statlig tilsyn med kommunesektoren, seg i like stor grad gjeldende for tilsyn med helsetjenesten i kommunene som med annet kommunerettet tilsyn. Reelt sett vil de samme hensyn gjøre seg gjeldende ved tilsyn med lovpålagte helsetjenester som med andre kommuneplikter. Dette tilsier at tilsyn med helsetjenesten i kommunene reguleres på samme måte som annet statlig tilsyn med kommunesektoren. I denne sammenhengen ser utvalget det som lite naturlig at det skal utformes et helhetlig tilsynssystem som skal gjelde for alt statlig tilsyn med kommunesektoren, bortsett fra tilsyn med den kommunale helsetjenesten.

Utvalget viser blant annet til at regjeringen har oppnevnt et eget lovutvalg for bedre harmonisering av helse- og sosiallovgivningen. Siktemålet med denne harmoniseringen er å sikre den samme reguleringen av like tjenester, å sikre helhetlige tilbud til brukere med sammensatte behov, å hindre ansvarsfraskrivelse mellom tjenester og sektorer, samt å forenkle regelverket for brukere, tjenesteytere og kommuner. Utvalget ser dette som et uttrykk for den sterke sammenhengen som eksisterer mellom de to sektorene.

På bakgrunn av den sterke sammenhengen mellom helsetjenesten i kommunene og sosialtjenesten i kommunene har utvalget ikke funnet grunn til å gjøre unntak for helsetjenesten i de lovreglene som utvalget foreslår for statlig tilsyn med kommunesektoren.

Utvalget viser også til utvalgets vurdering av organiseringen av tilsyn med helsetjenesten i kapittel 11.1.3.

Utvalgets tilrådinger

Tilråding nr. 9: Reglene som utvalget foreslår, bør gjelde for helse- og sosiallovgivningen i den grad denne retter seg mot kommunene.

Kapittel 10

Lovlighetstilsyn

I dette kapitlet vurderer utvalget hva statlige tilsynsorganer skal kunne føre tilsyn med: Det vil si hvilke deler av kommunenes virksomhet tilsynet kan undersøke og eventuelt gi pålegg om å endre eller rette dersom det avdekkes feil eller mangler.

Det naturlige utgangspunktet for tilsynsaktiviteten vil være å kontrollere at tilstander, aktiviteter og avgjørelser er i samsvar med de pliktene som er nedfelt i lov eller har hjemmel i lov. Tilsynet kan ikke da avgrenses til å omfatte bare enkeltvedtak eller annen myndighetsutøvelse. Også tilsyn med den tjenesteproduksjonen som ikke nedfelles som individuelle vedtak om omfang og kvalitet til den enkelte, må omfattes.

For helhetens skyld kan det nevnes at en kommunes myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon kan være lovstridig både om kommunen gjør for mye og om den gjør for lite. Eksempler på det første kan være at kommunen nedlegger et forbud mot en privat aktivitet uten tilstrekkelig hjemmel eller at det gis ulovlig offentlig støtte til et kommunalt foretak. Dette er forhold som i praksis faller på siden av det statlige tilsynet med kommunene i dag, og det er etter utvalgets syn ikke nødvendig å drøfte denne problemstillingen med sikte på framtidige tilsynsordninger. Det finnes primært andre virkemidler for å hindre og avslutte slike overtredelser.

De praktisk interessante situasjonene oppstår når det foreligger påstander om eller er grunn til å frykte at kommunen gjør for lite eller leverer feil tjeneste, sammenholdt med de pliktene kommunen er pålagt i lov eller med hjemmel i lov. Vedrørende myndighetsutøvelsen kan slike påstander framkomme når noen for eksempel mener de er tildelt færre timer med hjemmehjelp enn de har krav på, eller at en søknad om spesialundervisning blir avslått. Vedrørende den generelle tjenesteproduksjonen kan praktiske eksempler være at kvaliteten på maten ved en heldøgns omsorgsinstitusjon hevdes å være uegnet, eller at kommunens bruk av ufaglærte vikarer er så omfattende at undervisningen samlet sett blir for dårlig.

10.1 Skjønsmessig formulering av kommunens plikter

Mange av de bestemmelsene som regulerer kommunens plikter og ansvar, ikke minst på helse- og sosialsektoren og utdanningssektoren, er preget av skjønsmessige formuleringer. Som eksempel kan det vises til kommunehelsetjenesteloven (lov 1982 nr. 66) § 1-1, som pålegger kommunene å sørge for "nødvendig helsetjeneste" for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen, og opplæringsloven (lov 1998 nr. 61) § 5-1, som sier at elever som ikke har eller som ikke kan få "tilfredsstillende utbytte" av det ordinære opplærings-tilbudet, har rett til spesialundervisning.

Andre plikter kan være mer presist definert, for eksempel opplæringsloven § 2-2 tredje ledd, som sier at grunnskoleopplæringen skal strekke seg over minst 38 uker per år og kommunehelsetjenesteloven § 1-5, som pålegger alle kommuner å ha en beredskapsplan for sin helsetjeneste. Hovedinntrykket er likevel at kommunenes plikter ofte er skjønsmessig formulert.

Det kan være flere grunner til at kommuneplikter er skjønsmessig formulert. Fra lovgivers side (regjeringen som forslagsstiller og Stortinget som formell lovgiver) kan det være hensiktsmessig å gi kommunene oppdraget som velferdsprodusent i runde termer, med et primært fokus på de resultatene som skal oppnås, og ikke på innsatsfaktorene. Dermed får man formelt en arbeidsdeling mellom rikspolitikken og lokalpolitikken der Stortinget peker ut de overordnede målene for velferdsproduksjonen, mens kommunene står for den detaljerte utformingen. Det kan dessuten være erfaring for at detaljerte tekniske krav til ressursbruk og innsatsfaktorer ikke nødvendigvis leder til måloppnåelse, men heller fører til lite fleksibilitet. For kommunene – som mottaker av bestillingen – kan skjønsmessige krav til resultatene forstås slik at de er gitt et visst lokalpolitisk handlingsrom.

En annen viktig forklaring på den omfattende bruken av skjønsmessige formuleringer kan være at "bestillingene" i praksis blir utformet av fagfolk i sentraladministrasjonen som adresserer

disse til personer med samme fagbakgrunn i kommunene. Sett i lys av det enkelte fagområdets terminologi kan formuleringene derfor framstå som mindre upresise enn når de tas som en del av dagligspråket.

Men enten bestemmelsene er formulert relativt presist eller ved hjelp av mer skjønnsmessige formuleringer, er det ikke tvilsomt at bestemmelsene pålegger kommunen en plikt og dermed også direkte – eller mer indirekte – gir innbyggerne (og andre) rettigheter eller rettsbeskyttede forventninger. Graden av vaghet med hensyn til utforming av plikten angår derfor normalt ikke spørsmålet om hvorvidt det foreligger en plikt eller ikke, men reiser to andre viktige spørsmål: 1) Hvordan skal man bestemme pliktens nærmere innhold i den enkelte sak eller på det enkelte saksområde? 2) Hvem skal – med bindende virkning – bestemme pliktens nærmere innhold?

Dette er praktisk viktige spørsmål, fordi den enkelte tjenestemottaker, kommunen og tilsynet alle kan ha ulik oppfatning av innholdet i kommunens forpliktelse, slik de er nedfelt i lov eller med hjemmel i lov. Da trengs det nærmere regler både om den generelle tolkningen av pliktbestemmelsen, hvordan faktum skal fastlegges, og hvem som har kompetanse til med bindende virkning å fastsette pliktens omfang.

Situasjonen kan sammenliknes med at en person oppsøker en entreprenør og bestiller et bolig- hus, og kun angir at det skal ha "fin tomt, passe for en vanlig familie og ikke koste mer enn det jeg kan betale". Dette kan gå bra, særlig om huskjøper, og entreprenøren kjenner hverandre fra før – slik staten og kommunene gjør. Men det kan også hende at huskjøper blir dypt skuffet over både plassering, utforming og pris. De fleste vil nok likevel mene at huskjøperen må akseptere det han får – så sant entreprenører har utført arbeidet innenfor fagets normer – og at kjøperen får klandre seg selv for sin mangel på presisjon i bestillingsfasen. Når man gir noen skjønnsmessige rammer for et arbeid, må man normalt akseptere visse avvik fra den ideelle oppfyllelsen.

Huskjøperereksemplet dekker imidlertid ikke situasjonen som her drøftes, idet dette eksemplet bare har to parter. Når kommunen produserer velferd, foreligger det et trekantforhold: Staten som oppdragsgiver, kommunen som produsent og den enkelte innbygger/borger som mottaker. Det er derfor to parter som har forventninger til kommunens oppfyllelse: Staten og innbyggerne. Argumentet om at staten som oppdragsgiver alene får bære risikoen for at en skjønnsmessig bestilling ble forstått annerledes enn det staten ventet, har

derfor bare delvis gyldighet. Også innbyggerne har fått beskyttelsesverdige forventninger, delvis i form av rettskrav, og overfor dem kan man ikke bruke argumentet om at de burde uttrykt seg klarere.

10.2 Ulike former for kommunalt skjønn

Avsnittet foran er et bakteppe for den mer detaljerte gjennomgangen av de ulike skjønnsspørsmål som kan oppstå når man skal ta stilling til det konkrete innholdet i en kommunal plikt. Skjønn kommer inn på flere måter, og i den juridiske teorien brukes ulike begreper for å skille mellom ulike skjønnsspørsmål. Et hovedskille kan i de fleste sammenhenger trekkes mellom "hensiktsmessighetsskjønn" og "rettsanvendelsesskjønn". Dessuten vil det også være behov for skjønn ved fastlegging av faktum.

Hensiktsmessighetsskjønn

Begrepsbruken i den juridiske litteraturen er ikke entydig. Det som her omtales som "hensiktsmessighetsskjønn", finnes igjen under mange navn, blant annet "fritt skjønn", "forvaltningsskjønn", "diskresjonært skjønn", "politisk skjønn" og "kanskjønn". Den beste måten å forklare dette skjønnnet på er trolig ved bruk av noen eksempler. Når det i naturvernloven § 5 sies at "egenartet eller vakker natur- eller kulturlandskap kan" fredes som landskapsvernområde, så gir dette forvaltningen (miljøvernministeren) en valgmulighet. Alle egenartede eller vakre områder må ikke fredes, men ministeren har fått fullmakt (hjemmel, kompetanse) til å frede slike områder når ministeren måtte finne dette hensiktsmessig, derav ordet "hensiktsmessighetsskjønn".

Et annet eksempel på den samme typen skjønn finnes i plan- og bygningsloven § 7, som gir kommunen kompetanse til å gi den enkelte søker dispensasjon fra lovens bestemmelser (og bestemmelser som måtte være vedtatt med hjemmel i denne loven). Dette er formulert slik: "Når særlige grunner foreligger, kan kommunen ... gi ... dispensasjon." Igjen foreligger det en valgmulighet, og styrende for valget kan blant annet være ulikt ideologisk syn på hvor lett det bør være å få dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen.

Det er sikker rett at domstolene – ved sin legalitetskontroll – ikke kan overprøve dette hensiktsmessighetsskjønnnet. Det er likevel noen viktige unntak fra dette: Domstolen kan prøve om det foreligger usaklig forskjellsbehandling, om det er tatt

utenforliggende hensyn, om resultatet er grovt eller åpenbart urimelig, eller om inngrepet er uforholdsmessig (dette omtales også som "myndighetsmisbrukslæren"). Om det foreligger såkalt "myndighetsmisbruk" etter denne læren, vil vedtaket bli kjent ugyldig.

Hensiktsmessighetsskjønnet er også unndratt statens (fylkesmannens) legalitetskontroll etter kommuneloven § 59, mens statlig klageinstans ved prøving av kommunale vedtak etter forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum ikke er underlagt helt den samme begrensningen. Hensiktsmessighetsskjønnet kan da prøves, men det skal samtidig legges "vekt på hensynet til det kommunale selvstyre".

I det første eksemplet foran var valgfriheten knyttet til om en forbudshjemmel skulle benyttes (overfor grunneieren vil en fredning innebære et forbud mot utnyttingsmåter), mens det i det andre eksemplet dreide seg om det skulle gjøres unntak fra en bestemmelse (om et forbud skulle oppheves i en konkret sak). Felles for eksemplene er imidlertid at skjønnet var knyttet til om en rettsendrende kompetanse skulle benyttes eller ikke. Skjønnet var knyttet til forvaltningens/kommunens rolle som tradisjonelt myndighetsorgan.

Man finner langt færre rene eksempler på at kommunen er gitt et hensiktsmessighetsskjønn når kommunen er pliktsubjekt – det vil si når kommunen skal yte eller stille til rådighet en tjeneste for sine innbyggere. Én forklaring på dette er at det er unødvendig å lovfeste det åpenbare, at kommunen på fritt grunnlag kan tilby tjenester utover det lovpålagte. En annen er at det kan bli lite igjen av kommunens plikter og borgernes rettigheter om oppfyllelsen av dem skulle være avhengig av et kommunalt hensiktsmessighetsskjønn. Da ville pliktene kunne bli redusert til en statlig ønskeliste. Det gir derfor jevnt over mer mening å gi kommunene en valgfrihet med hensyn til om kompetanse skal benyttes, enn å gi en tilsvarende valgfrihet med hensyn til om en plikt skal oppfylles.

Rettsanvendelsesskjønn

En annen type skjønn omtales ofte som rettsanvendelsesskjønn, og det siktes da i realiteten til to ulike ledd i rettsanvendelsen som begge innebærer bruk av skjønn:

- Det gjelder for det første det skjønnet som må anvendes for å fastlegge nærmere hva som ligger i de enkelte ord og uttrykk i en lovbestemmelse. Dette kan omtales som en generell tolkning. Resultatet av prosessen vil være at en

skjønnsmessig bestemmelse blir strammet opp. (Eksempel: Opplæringsloven § 9-1 annet ledd krever at rektor må ha "nødvendige leieregenskapar". Ved en generell tolking av bestemmelsen kan man for eksempel komme til at dette innebærer krav om evne og vilje til å behandle medarbeidere med respekt.)

- Det gjelder for det annet den skjønnsmessige vurderingen av om sakens konkrete fakta faller utenfor eller innenfor bestemmelsen. Dette omtales som *subsumsjon*. (Eksempel: Om én av søkerne til en rektorstilling er det et faktum at han mislikes av mange kvinnelige lærere, og de forklarer dette med at han er usunt opptatt av deres privatliv. Om dette bedømmes som manglende vilje til å behandle medarbeidere med respekt, blir resultatet at vedkommende ikke oppfyller kravet om å ha nødvendige lederegenskaper.)

Både den generelle lovtolkningen og subsumsjonen er del av rettsanvendelsen og kan derfor som et sikkert utgangspunkt alltid prøves av domstolene eller andre organer som er gitt myndighet til å foreta lovlighets- eller legalitetskontroll.

I rettspraksis har det imidlertid utviklet seg en lære om at domstolen noen ganger skal være tilbakeholden med å overprøve den generelle tolkningen og/eller den konkrete subsumsjonen når man står overfor særlige skjønnsmessige begreper. Dette er det allmenn enighet om. Problemet oppstår når man skal avgjøre når forvaltningen – etter denne læren – har en viss frihet under rettsanvendelsesskjønnet (også omtalt som "subsumsjonsfrihet").

Noen ganger framgår skjønnsfriheten direkte av loven. Som eksempel kan nevnes plan- og bygningsloven § 63 annet punktum om at eiendom ikke må deles "slik at det dannes tomter som etter *kommunens skjønn* er mindre vel skikket til bebyggelse". Andre ganger kan man utlede slik skjønnsfrihet for forvaltningen av lovens forarbeider. Men selv uten slike holdepunkter kan det foreligge subsumsjonsfrihet, basert på ulike omstendigheter og hensyn. For eksempel er det antatt at forvaltningen kan ha større frihet når det gjelder begreper som gir anvisning på en politisk eller utpreget faglig vurdering, enn når bestemmelsen ber om en vurdering av mer moralsk eller juridisk karakter. Et skille kan også trekkes mellom empiriske størrelser og fenomener som objektivt sett har en yttergrense, og begreper som viser til rene vurderingsnormer – som "allmenne hensyn", "særlige grunner" og "urimelig". Forvaltningsorganets faglige sammensetning, sammenliknet med domstolen og

sett i lys av vurderingstemaet, vil også kunne spille inn.

Læren er ikke fastlagt en gang for alle, jf. at Høyesterett i Rt. 1995 s. 72 kom til at domstolen ikke kunne overprøve departementets forståelse av uttrykket "uforholdsmessige tiltak" i en bestemmelse i utlendingsloven, mens man kom til det motsatte resultat vedrørende den samme bestemmelsen i Rt. 1998 s. 1795. En rekke dissenser i Høyesterett – også i den senere tid – vedrørende nettopp dette spørsmålet viser at dette er en vanskelig lære selv for de mest kvalifiserte. For en mer detaljert gjennomgang kan det vises til Graver (1996) og Innjord (1996).

Skjønn ved vurdering av faktum

Også ved vurderingen av hva som skal legges til grunn som faktum i en sak, vil det kunne være behov for skjønn. Det er imidlertid ikke antatt at forvaltningen er gitt noen enekompetanse eller særlige friheter her som ikke kan overprøves av domstolene eller andre organer som er gitt myndighet til å foreta lovlighets- eller legalitetskontroll.

Begrepsbruken videre

I sum kan begrepet "fritt skjønn" brukes som fellesbetegnelse for all den skjønnsfrihet som er gitt forvaltningen, og dermed dekke både hensiktsmessighetsskjønn og den unntaksvis friheten som kan foreligge vedrørende rettsanvendelsesskjønnet. I fortsettelsen brukes "fritt skjønn" i en slik vid betydning.

10.3 Utvalgets vurderinger og tilrådinger

I dette avsnittet drøfter utvalget – med utgangspunkt i læren om domstolsprøving av forvaltningsvedtak – hvilke begrensninger det skal være for det statlige tilsynet med kommunesektoren.

Hensiktsmessighetsskjønnet

Det må kunne legges til grunn som en hovedregel at de eksisterende statlige tilsynsordningene ikke omfatter hensiktsmessighetsskjønnet. Dette er likevel ikke alltid klart uttalt, og utvalget ser det derfor som riktig å understreke eksplisitt at statlig tilsyn med kommunene ikke omfatter hensiktsmessighetsskjønnet.

Rettsanvendelsesskjønnet

Utvalget har kommet til at det statlige tilsynet med kommunene og fylkeskommunene bør være avgrenset til et "lovlighetstilsyn". Det innebærer at tilsynet ikke skal ha større kompetanse enn den som er tillagt domstolene når det gjelder å overprøve kommunens egen forståelse av sine plikter. Samtidig skal tilsynet heller ikke ha snevrere kompetanse enn domstolene.

Som det framgår av framstillingen foran, kan den gjeldende læren om når forvaltningen har "subsumsjonsfrihet" være vanskelig tilgjengelig. Det foreligger derfor en risiko for at verken kommunene eller tilsynet vil klare å anvende læren i praksis. I utvalget har det derfor vært en diskusjon om det er tilstrekkelig å vise til denne læren som skranke for tilsynets kompetanse når det gjelder kontroll med kommunens forståelsen av utvalgte skjønnsmessige ord og uttrykk.

En mulighet som har vært drøftet har vært å formulere kommunens subsumsjonsfrihet som et klarhetskrav, delvis inspirert av de danske reglene om statlig tilsyn med kommunene, jf. kapittel 4.2. Det danske tilsynet kan reagere på ulovligheter i kommunene og det legges i praksis til grunn at visse former for sanksjoner først kan benyttes når ulovligheten framtrer med en viss klarhet. Dette kravet retter seg både mot det rettslige og faktiske grunnlaget for å anta at det foreligger en overtredelse. Klarhetskravet innebærer at det blir en prinsipiell forskjell mellom domstolens og tilsynets prøving:

Når domstolene skal fortolke loven (i vid forstand) og derefter afgøre, om den – sammenholdt med det faktum, der er oplyst – fører til, at der foreligger en ulovlighed, er der kun to svarmuligheder; "ja" eller "nej". Tilsynsmyndigheden skal derimod også tage en tredje svarmulighed i betragtning, som man kunne kalde "ja – efter tilsynsmyndighedens opfattelse, men ikke med den fornødne klarhed (Betænkning 1395/2000).

Det danske klarhetskravet kommer imidlertid først inn ved spørsmål om bruk av sanksjoner, og ikke ved spørsmål om man i det hele tatt står overfor en ulovlighet. Ved spørsmål om det foreligger ulovlighet legger man i dansk rett stor vekt på legalitetsprinsippet og det medfører blant annet at det ikke må være begrunnet tvil om at forholdet er ulovlig. Slik tvil kan oppstå når lovligheten avhenger av "skønsmessige eller vage og elastiske lovbestemmelser" (Betænkning 1395/2000).

En annen mulighet kunne være å henvise til det som har utviklet seg som fast praksis i Statens Helsetilsyn her i Norge. Etter lov om statlig tilsyn med

helsetjenesten § 5 kan Statens Helsetilsyn gi rettingsspålegg blant annet når helsetjenesten drives på en måte som "kan ha skadelige følger for pasienter eller andre eller på annen måte er uheldig eller uforsvarlig". Med dette som utgangspunkt har man fått en tredeling, der "god praksis" vil være det man ideelt sett tilstreber, men der likevel ikke ethvert avvik fra god praksis vurderes som uforsvarlig (ulovlig). Uforsvarlighetsgrensen passerer først når avviket fra god praksis er kvalifisert.

Om denne tredelingen alminneliggjøres på alle felt der kommunens plikter er skjønnsmessig formulert, ville man kunne identifisert disse tre stadier langs en akse fra det helt ideelle til det klart ulovlige: 1) Den gode og klart rettmessige oppfyllelse av en kommunal plikt. 2) En oppfyllelse som avviker fra den gode og klart rettmessige oppfyllelse, men der avviket likevel ikke er så omfattende at loven er overtrådt. 3) En oppfyllelse som markerer et så stort avvik fra den gode og klart rettmessige oppfyllelse at plikten må anses som misligholdt.

En tredje alternativ framgangsmåte for å forklare eller markere grensen mellom det lovlige og ulovlige når kommunens plikter er skjønnsmessig formulert, kunne være å vise til læren om velferdsmessige minstestandarder. Det kan her vises til Rt. 1990 s. 874 Fusa, der domstolen kun så seg kompetent til å kontrollere om "det aktuelle vedtak tilfredstiller et visst minstekrav som må forutsettes å gjelde for slike ytelser" og Rt. 1990 s. 360 Malvik, der kjæremålsutvalget avgrenset det som kunne prøves til et spørsmål om opplæringen fylte "et visst minimums- og likhetskrav".

Utvalget har imidlertid blitt stående ved at det ikke er hensiktsmessig å forsøke å forklare læren om forvaltningens subsumsjonsfrihet ved hjelp av en eller flere av disse tre alternativene, eller på annen måte. Utvalgets oppfatning uttrykkes best ved å fastslå at tilsynet skal være underlagt de samme begrensninger som domstolene med hensyn til å overprøve kommunens subsumsjon under særlig skjønnsmessige og vage begrep.

Det tilsynet som det etter dette blir plass til, kan omtales som et "lovlighetstilsyn". I dette ligger at tilsynet skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov. I samsvar med vanlig oppfatning innebærer det at tilsynet ikke har kompetansen til å sette til side hensiktsmessighetsskjønnet, unntatt når det foreligger usaklig forskjellsbehandling, når det er tatt utenforliggende hensyn, når resultatet er grovt eller åpenbart urimelig eller når inngrepet er uforholdsmessig. I tillegg ligger det i begrepet "lovlighetstilsyn" at tilsynet ikke har kompetansen til å

overprøve subsumsjonen under skjønnsmessige og vage begrep i større utstrekning enn domstolene.

Nærmere drøfting av lovlighetstilsynet

En bestemmelse om at tilsynet skal være et lovlig-
hetstilsyn byr på noen særlige utfordringer. For det første retter tilsyn seg mot mer enn bare avgjørelser. Tilsyn er i stor grad rettet mot faktiske situasjoner eller tilstander. Når fylkesmannen fører tilsyn med for eksempel en kommunes grunnskoletilbud, rettes tilsynet ikke nødvendigvis mot avgjørelser som fattes i skolen, men mot om opplæringen fyller lovens krav. Det forhold at det ikke foreligger et kommunalt vedtak å prøve, er i prinsippet likevel ikke annerledes enn den utfordringen en domstol står overfor når den for eksempel i en erstatningssak prejudisielt må prøve om en kommune på lovlig vis har oppfylt sine lovpålagte oppgaver.

En annen utfordring med å begrense statlig tilsyn med kommunesektoren til å gjelde kun lovligheten av kommunens oppgaveløsning, er at en slik form for tilsyn er mindre tilpasset regelverk som fokuserer på mål og resultater av kommunens arbeid enn på innsatsfaktorer som bemanning, tekniske standarder eller andre klare kriterier for oppfyllelse av loven. Tilsynet må da blant annet skille de deler av regelverket som faktisk er ment å være rettslig bindende for kommunene, fra de delene som er av mer veiledende karakter. Ideelt sett bør ikke regelverk inneholde normer av veiledende karakter, men ofte ser man at regelprodusentene ikke konsekvent skiller mellom regler som retter seg mot prestasjoner som pliktsubjektet *bør* innfri, og prestasjoner som pliktsubjektet *må* innfri. Derfor fremstår deler av regelverket ofte som en kombinasjon av "bør-regler" og "skal-regler".

Faglige standarder

Utvalget finner grunn til å knytte noen særlige kommentarer til bruken av faglige standarder og normer i forbindelse med statlig tilsyn med kommunesektoren. Problemstillingen er her om statlige tilsyn skal kunne vurdere kommunenes virksomhet ut fra selvstendige faglige standarder der det ikke følger klart av loven selv at det er den faglige standard som også utgjør lovens grense mellom det lovlige og det ulovlige. Slike faglige normer og standarder kan for eksempel være krav til forsvarlighet som er utviklet innenfor en profesjon, normer for bemanning som tilsynet anser nødvendig, krav til arealer i kommunale institusjoner og

lignende. Tilvarende problemstilling oppstår ved regelverk som fokuserer på mål og resultater.

Det følger implisitt av utvalgets forslaget at autonome faglige normer og standarder ikke kan anvendes. Bare standarder og normer som må anses for å være rettslig bindende etter loven og en tolkning av denne, kan danne grunnlaget for lovlig-
hetstilsyn.

Utvalgets tilrådinger

Tilråding nr. 10: Statlig tilsyn med kommunesektoren avgrenses til å gjelde kontroll med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i lov eller i medhold av lov. Tilsynet underlegges de samme begrensninger som domstolene med hensyn til å overprøve kommunens frie skjønn.

Kapittel 11

Organisering av tilsynet

Utvalget skal ifølge mandatet søke å komme fram til et tilsynssystem som er til beste for kommunenes og fylkeskommunenes samlede oppgaver. Målet er å komme fram til en organisering som sikrer at tilsynet har faglig legitimitet, samtidig som tilsynet ivaretar hensynet til helhet og samordning.

Når det gjelder organisering av statlig tilsyn med kommunesektoren, sies det i mandatet punkt 5 at utvalgets arbeid skal "skje med utgangspunkt i at tilsynet med kommunene skal tilligge fylkesmannen." Dette for å sikre politisk styring med og samordning overfor kommunene. Denne føringen på utvalgets arbeid skyldes at det er en nær sammenheng mellom organisering og samordning av tilsynet.

I tillegg til at organiseringen av tilsynet drøftes i dette kapitlet, omtales tilsynsorganiseringen på sentralt nivå og ordningen der settefylkesmann avgjør klagesaker hvor fylkesmannsembetet selv er klager.

11.1 Organisering av tilsynet

Organisering av tilsynet har nær sammenheng med samordning av tilsynet. Organisering i større sektorovergrepene tilsyn – som fylkesmannen – fokuserer på samordning av ulike hensyn, mens sektorbaserte tilsyn fokuserer på smalere formål. Organisering av tilsynene har også betydning for i hvilken grad det er mulig for politiske myndigheter å overprøve tilsynenes avgjørelser. Muligheten for politisk styring av tilsynene kan avskjæres ved å gjøre tilsynene uavhengige.

Utvalget behandler samordning av statlig tilsyn med kommunesektoren spesielt i kapittel 14.

Spørsmålene om tilsynenes organisering kan belyses gjennom St.meld. nr. 17 *Om statlige tilsyn* og St.prp. nr. 66 (2002–2003) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen)*, som fokuserer på noe ulike sider ved disse problemstillingene.

11.1.1 Uavhengighet

Problemstillingen er her om det skal være mulig for politiske myndigheter – departement og stats-

råd – å instruere eller overprøve tilsynene (i enkelt-saker). Tilsynenes uavhengighet kan fremheves som viktig for at tilsynene skal fatte beslutninger på et rent faglig grunnlag. På den annen side er grensen mellom politikk og fag uklart. Tilsynene vil derfor ofte måtte fatte beslutninger som i sin natur er delvis politiske og delvis faglige.

Dagens modell med at fylkesmannen ivaretar kommunerettet tilsyn på de fleste områdene, er bygget på muligheter for politisk styring av tilsynet. I praksis legges det likevel svært sjelden politiske føringer på fylkesmannens tilsynsvirksomhet i enkeltsaker, og politiske organer dessuten like bundet av rettsregler som uavhengige tilsyn.

11.1.2 Sektortilsyn

En annen problemstilling er om tilsyn med ulike sektorområder skal legges til samme tilsynsorgan og samordnes av dette, eller om tilsynet skal utøves av sektortilsyn. I St.prp. nr. 66 (2002-2003) argumenteres det for at dersom fagspesifikke tilsyn forfølger sine spesifikke mål uten hensyn til "omverdenen" vil både andre sektorer og det lokale selvstyret lide. De tilsynene som praktiserer den strengeste kvalitetsnormen, vil vinne kampen om ressursene i kommunebudsjettene. Det framheves videre at det for brukerne av kommunale og fylkeskommunale tjenester er viktig med en enhetlig og oversiktlig forvaltning, og at statlig tilsyn med kommunesektoren derfor bør samles i et tilsynsorgan.

I St.meld. 17 (2002-2003) fokuseres det mer på rendyrking og avgrensning av tilsynenes formål, enn på samordning. For at roller og oppgaver skal framstå som ryddige overfor allmennheten og tilsynsobjektene, bør formålene med de enkelte tilsynene i større grad klargjøres og rendyrkes slik at det blir klart hvilke tilsyn som har ene- eller hovedansvar for å følge opp hvert enkelt formål:

Endringer i tilsynsorganiseringen må ta sikte på at samme tilsyn normalt ikke skal ivareta formål som kan stå i konflikt til hverandre. Slike avveininger vil ofte være av politisk karakter og bør ikke foretas av tilsynene. Formålet til

lovene det skal føres tilsyn etter utgjør mål for tilsynet. Konflikterende mål kan oppstå ved at det føres tilsyn etter flere lover med motstridende formål, eller at det er motstridende formål i en og samme lov. Målkonflikter kan løses på flere måter. For det første kan lovverket endres med sikte på å avvikle formål som står i konflikt. Alternativt kan tilsynsansvar flyttes slik at konflikterende formål ikke ivaretas av ett og samme tilsyn. En gjennomgang av lovgrunnlaget til de ulike tilsynene er derfor ønskelig (St.meld. nr. 17 (2002-2003)).

Det synes altså å være et noe ulike utgangspunkter i St.prp. nr. 66 (2002-2003) og i St.meld. nr. 17 (2002-2003). Mens St.prp. nr. 66 (2002-2003) fokuserer på samordning og politisk styring, fokuserer St.meld. nr. 17 (2002-2003) på rendyrking av tilsynenes formål. Også i St.meld. nr. 17 (2002-2003) er det imidlertid gitt uttrykk for problemer rundt en oppsplitting av tilsynene:

Utstrakt delegering [...] kan gi raske og effektive beslutninger i tilsynene, og kan være særlig fordelaktig der rask saksbehandling tillegges stor vekt. Samtidig gjør en slik rendyrket modell det vanskeligere å tilrettelegge for en politisk avveining mellom ulike mål og samfunnshensyn.

En rendyrket funksjonsspesialisert modell kan gi klare og entydige målsettinger og mulighet for faglig spesialisering, men på den andre siden vil en slik modell kunne medføre at den enkelte sektor og bransje får et større antall tilsyn å forholde seg til med den samordningsproblematikk det vil reise. Fordi flere tilsyn vil måtte behandle ulike sider av samme sak, vil det også være mer problematisk å gi tilsynene en utstrakt grad av uavhengighet.

En rendyrket sektorspesialisert modell kan oppfattes som en fordel sett fra den enkelte virksomhets (tilsynsobjekts) side ved at man får et svært begrenset antall tilsyn å forholde seg til. På den andre siden vil en slik modell kunne føre til at tilsynsmyndigheten får en uheldig identifikasjon med bransjens interesser og mister de overordnede, samfunnsmessige målene av syne. En slik identifikasjon vil antakelig lettere oppstå for tilsyn som er organisert etter sektorprinsippet enn for tilsyn som er organisert med bredere sektormessig ansvarområde (St.meld. nr. 17 (2002-2003)).

11.1.3 Utvalgets vurderinger og tilrådinger

Etter utvalgets oppfatninger ligger det visse spenninger og motsetninger i utgangspunktene og løsningene i St.meld. nr. 17 (2002-2003) og i St.prp. nr.

66 (2002-2003). Utvalget stiller likevel spørsmål om i hvor stor grad disse dilemmaene medfører problemer i praksis. Dagens fylkesmannsmodell er bygget på muligheter for politisk styring av tilsynet. Fylkesmannen er underlagt departementene og den politiske ledelsen. Etter utvalgets antakelser legges det likevel i praksis sjelden politiske føringer på fylkesmannens tilsynsvirksomhet i enkeltsaker. Tilsvarende kan det reises spørsmål om i hvor stor grad tjenestemenn i tilsynene vil "utøve politikk" hvis de ikke er underlagt politisk styring.

Spørsmålet om de statlige tilsynenes uavhengighet er særlig aktuelt når det er staten selv som har ansvar for den virksomheten det føres tilsyn med. Forholdet til statlig tilsyn med kommunene blir noe annerledes. Uavhengighet i forbindelse med tilsyn med kommunene behøver derfor ikke nødvendigvis å bety uavhengighet fra politiske organer i staten, men uavhengighet fra tjenesteyter, det vil si kommunen.

Utvalget har lagt til grunn mandatets føringer om at statlig tilsyn med kommunesektoren skal ligge til fylkesmannen for å sikre samordning og politisk kontroll.

Når det gjelder statlig tilsyn med fylkeskommunene, er det utvalgets oppfatning at også dette bør ligge til fylkesmannen. I praksis vil det særlig være statlig tilsyn med videregående opplæring som er aktuelt når det gjelder tilsyn med fylkeskommunene. De samordningseffektene som ligger i å plassere tilsynet til fylkesmannen, gjør seg gjeldende på samme måte for fylkeskommunene som for tilsyn overfor kommunene.

Nærmere om organisering av tilsyn med helsetjenesten

Fra 2003 ble fylkeslegen og statens utdanningskontor integrert i fylkesmannsembetet. Formålet med integreringen var å bedre samordningen av statens styring av kommunesektoren, jf. St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling* og Innst. S. nr. 307 (2002-2001). Ved integreringen ble det likevel bestemt at myndigheten som regionalt tilsynsorgan etter lov om statlig tilsyn med helsetjenesten fortsatt skulle ligge direkte til fylkeslegen. Med andre ord ble den direkte faglige styringslinjen mellom Helsetilsynet og fylkeslegene opprettholdt i saker der det utøves tilsyn. Fylkeslegen, som i tilsynssaker nå opptrer som Helsetilsynet i fylket, er i øvrige saker og administrativt underlagt fylkesmannen.

Etter utvalgets oppfatning er ikke denne organiseringen av tilsyn med helsetjenesten i tråd med det som var formålet med integreringen, nemlig å samordne statens styring av kommunesektoren. Utvalget viser til at det er en sammenheng mellom organisering og samordning, og til de argumentene som en anførte for å samle tilsynet med kommunesektoren hos fylkesmannen. Etter utvalgets oppfatning gjør de samme argumentene seg gjeldende for å legge tilsynet med helsetjenestene under fylkesmannen. Det vil gi fylkesmannen bedre muligheter til å samordne tilsynet med de kommunale helsetjenestene med tilsynet med øvrige kommunale tjenester.

Utvalgets tilrådinger

Tilråding nr. 11: Statlig tilsyn med fylkeskommunen legges til fylkesmannen.

Tilråding nr. 12: Oppgavene til Helsetilsynet i fylket overføres til fylkesmannen.

11.2 Tilsynsorganiseringen på sentralt nivå

Et sentralt tema i utvalgets arbeid er målsettingen om at statlig tilsyn med kommunesektoren skal være samordnet. Utvalget ønsker å bidra til organisering og tilsynsformer som sikrer at tilsynene har faglig legitimitet, samtidig som tilsynene ivaretar helhetshensyn og framstår som godt samordnet. Utvalget har lagt som viktige premisser for innretningen av framtidige tilsyn at disse er basert på risiko- og sårbarhetsanalyser, og at bruken av ressurser må kunne forsvares ut fra kost-nytte analyser.

En innretning av tilsynene etter disse prinsippene krever grundige analyser og avveininger både på overordnet strategisk nivå (departement/direktorat) og på operativt nivå (fylkesmann), jf. kapittel 8.6.

For eksempel vil man på overordnet strategisk nivå ut fra en risiko- og sårbarhetstilnærming, måtte innhente, systematisere og tolke kunnskap om tilsynområdet (områdeovervåking), og ut fra slike analyser ta stilling til hvilke temaområder en skal rette tilsynsressursene mot. Det er viktig at man metodisk holder tilfredsstillende kvalitet slik at holdbare sammenstillinger og analyser sikres.

På operativt nivå – hos fylkesmannen – må man ut fra samme risiko- og sårbarhetstenking ta stilling til hvilke objekter og virksomheter i det gitte geografiske området man tilsynsmessig faktisk skal gå inn i, gitt at man ut fra ressurs-hensyn/

nytte-kostnadsvurderinger ikke finner det formålstjenlig å undersøke alle aktuelle enheter. Hvor er sannsynligheten for lovbrudd størst? For å svare på dette trenger man en systematisk bruk av risikoinformasjon.

Gjennom utvalgets mange drøftinger er man kommet til at det også i framtiden, blant annet ut fra rettssikkerhetshensyn, vil være nødvendig med statlig tilsyn med kommunesektoren på enkelte områder.

Spørsmålet som bør stilles er om forvaltningen i dag har en tilsynsorganisering på sentralt nivå som understøtter forventningene om god samordning lokalt, og som gir den nødvendige kraft til faktisk å gjennomføre utvalgets forslag om en risikoorientert og nytte-kostnadsbasert tilnærming til tilsynsoppgavene.

Dagens organisering og roller

På fylkesnivå er fylkesmannsembetet sektormyndighet på blant annet skole-, helse-, sosial- og barnevernsområdet. Innenfor disse områdene fungerer fylkesmannsembetet som rettssikkerhetsinstans overfor innbyggerne ved å føre tilsyn og ved å være klageinstans i forhold til særlovgivningen, samtidig som embetet er en pådriver og utviklingsaktør i forhold til iverksetting av statlig politikk på feltene. Det ligger på fylkesnivå således vel til rette for at fylkesmannen skal kunne ivareta en samordningsrolle på disse fagområdene.

På sentralt nivå er det for barnevernfeltets del slik at Barne- og familiedepartementet tilsynsmessig direkte står for etatsstyringen av fylkesmennene og løpende arbeider med metodeutvikling og regelverksutforming i samarbeid med fylkesmennene. Fra 1. juli 2004 ble det etablert et nytt Barne-, ungdoms- og familiedirektorat som har et meget bredt oppgave- og ansvarsområde, der blant annet drift av en rekke statlige barneverninstitusjoner og godkjenning av private barneverninstitusjoner inngår. Disse institusjonene er underlagt fylkesmennenes tilsyn og direktoratet har derfor ingen styringsmessige oppgaver i forhold til fylkesmennene.

Helsetilsynet er den sentrale tilsynsmyndighet for sosialtjenesten og helsetjenesten. Helsetilsynet hører under Helsedepartementet som overordnet myndighet, der Helseavdelingen har etatsstyringsansvaret. Sosialdepartementet har styringsansvar for de oppgavene Helsetilsynet utfører rettet mot sosialtjenesten. Helsetilsynet er overordnet organ for Helsetilsynet i fylkene og for fylkesmennenes oppgaver med tilsyn med sosialtjenesten.

Helsetilsynet sentralt har et ansvar for overordnet faglig tilsyn med helsetjenesten og sosialtjenesten. Sentrale elementer i dette overordnede tilsynet er utarbeidelse av en felles strategiplan for tilsyn med sosial- og helsetjenestene, etablering av en presis styringsdialog og god kommunikasjon med embetene, koordinering av tilsynsvirksomheten, planlegging og gjennomføring av landsomfattende tilsyn, områdeovervåking (innhente, systematisere og tolke ulike former for kunnskap om sosial- og helsetjenester i et tilsynsperspektiv), vurdering av behov for og metoder for harmonisering av klagesaksbehandlingen ved embetene og bruken av denne kunnskapen som ledd i risiko- og sårbarhetsvurderinger.

På skolesiden ble Utdanningsdirektoratet – direktoratet for utvikling av grunnskole og videregående opplæring – etablert 15. juni 2004. Utdanningsdirektoratet vil være et viktig virkemiddel i den nasjonale utdanningspolitikken. En av hovedoppgavene til direktoratet vil være tilsyn og forvaltning, herunder også oppfølging av fylkesmennenes arbeid på disse områdene.

Behov for nærmere utredninger

Fylkesmennene opplever løpende ulikheter i den tilsynsmessige tilnærmingen fra de ulike sentrale tilsynsmiljøene. Dette gjelder forskjeller i selve styringsdialogen mot embetene, ulike metodiske tilnærminger, ulik kraft i systematiseringen og bearbeidningen av innhentede data, ulike informasjonsstrategier (blant annet bruken av internett i tilsynssammenheng), ulik grad av samhandling med andre tilsynsmiljøer, store variasjoner når det gjelder opplærings- og kompetansetiltak rettet mot embetene både omfangsmessig og faglig, ulike tilnærminger til utformingen av regelverk (for eksempel i forhold til krav om internkontroll i de ulike særlovene eller hvilke instanser som bør være gjenstand for statlig tilsyn).

Utvalget har forventninger om at man for fremtiden skal legge større vekt på risiko- og sårbarhetsvurderinger og nytte-kostnadsvurderinger i tilsynssammenheng. Om ambisjonene skal la seg realisere vil dette måtte bety at sentrale instanser må fungere som "motorer" i tilsynssammenheng. Ut fra denne erkjennelsen og i lys av den viktige samordningsrolle utvalget legger til grunn at fylkesmannen skal ha, er det viktig at også de sentrale tilsynsmiljøene opptrer samordnet. Utvalget vil peke på at regjeringen i forlengelsen av utvalgets arbeid bør utrede

nærmere om man kan oppnå en bedre samordning sentralt, herunder også drøfte om organisatoriske justeringer må til for å oppnå dette.

11.3 Klage over enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven

En særlig ordning som utvalget finner grunn til å drøfte, finnes for klage over enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven. Fylkeskommunen og statlige organer kan påklage enkeltvedtak dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde. Dette vil i tillegg til vedtakelse av regulerings- og bebyggelsesplan samt vedtak i enkeltsaker i det vesentligste være saker der det gis dispensasjon fra gjeldende plan.

Klageadgangen for statlige organer eller fylkeskommunen på kommunens vedtak er forankret i plan- og bygningsloven § 15, og innebærer et avvik fra hovedregelen om behandling av klagesaker i forvaltningen. Vanligvis vil ikke statlige organer eller fylkeskommuner har klagerett. Forvaltningsloven forutsetter at klage over enkeltvedtak normalt skal behandles av nærmeste overordnede organ. I saker kommunene behandler etter – særlover f.eks. plan- og bygningsloven – vil fylkesmannen oftest være det organ som behandler klagesakene. I tilfelle fylkesmannen påklager kommunens vedtak, må disse klagesakene avgjøres av et annet organ.

For å få en enhetlig saksbehandling har Miljøverndepartementet, som tidligere selv hadde denne myndigheten, overført myndigheten til å avgjøre klagesaker hvor fylkesmannsembetet selv er klager, til fylkesmannsnivået, ved bruk av såkalt settefylkesmann. Sakene overføres da via Arbeids- og administrasjonsdepartementet til fylkesmannen i et annet fylke for avgjørelse. Tankegangen bak dette er å sammenlikne med en situasjon der fylkesmannen er inhabil. Forskjellen fra ordinære habilitetssaker er at sakene ikke er knyttet til fylkesmannen som person. Dessuten er disse klagesakene relativt mange, og man har (derfor) etablert et eget system for å håndtere dem.

Ordningen viser seg i praksis å være problematisk. For det første er det grunn til å reise spørsmål ved at fylkesmannen, som normalt er et overordnet organ i forhold til kommunene, i noen avgrensede saksområder skal påklage kommunenes vedtak. Det kan synes å være i strid med den hierarkiske oppbygningen av forvaltningen med overordnede og underordnede organer – og forholdet mellom disse. Videre er det grunn til å stille spørsmål ved om et statlig forvaltningsorgan som fylkesmannen

i enkelte saker bør ha samme stilling som private. Det reises også spørsmål ved om fylkesmannen i nabofylket er tilstrekkelig uavhengig til å fungere som klageorgan i disse sakene, eller om det er en for stor nærhet mellom de ulike fylkesmannsembetene til at denne ordningen gir tilstrekkelig rettsikkerhet.

Så lenge en slik klageadgang består, bes departementet vurdere om myndigheten til å avgjøre klagegene bør tilbakeføres til Miljøverndepartementet.

Et alternativ til klage som kan vurderes, er en ordning der fraråding fra den fylkeskommunen eller det statlig organet hvis saksområde er berørt, fører til at det spørsmålet saken reiser, må sluses inn i den ordinære kommuneplanprosessen og

avgjøres der. Dersom for eksempel fylkeslandbruksstyret ikke kan akseptere at det gis en dispensasjon fra den fastsatte arealbruken i et landbruksområde, vil dette føre til at forslaget om endret arealbruk må løses ved endring av planen. I en slik ordning vil en forsterke planprosessenes betydning for avklaring av arealbruken og bygge videre på den ordningen for løsning av konflikter som er etablert i plansystemet (innsigelsesordningen). Samtidig vil en utvikle en særordning for klagebehandling som bryter med alminnelig rolleforståelse i forvaltningen, og som ikke synes å ha tilstrekkelig tillit hos kommunene og de private partene i sakene.

Kapittel 12

Tilsynsmetode

Fylkesmannsembetenes bruk av ulike tilsynsmetoder og embetenes og kommunenes vurdering av metodene er det redegjort for i kapittel 6.2.2. I dette kapitlet vil de ulike tilsynsmetodene bli nærmere beskrevet, og utvalget vil gi sin vurdering av metodene. Utvalget vil i den sammenheng vurdere om tilsynsmetodikk bør standardiseres.

12.1 Ulike tilsynsmetoder

Det kan skilles mellom tre ulike tilsynsmetoder: systemrevisjon, inspeksjonstilsyn og områdeovervåking/tilstandsvurdering (NIBR 2004a).

I St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn* beskrives en utvikling fra tradisjonell kontroll til internkontrollbasert tilsyn. Tradisjonelt har tilsynet vært gjennomført som såkalte inspeksjonstilsyn. Metodikken som da har vært benyttet, er at en inspektør fra en tilsynsetat oppsøker en virksomhet og kontrollerer om regelverket etterleves. Eventuelle feil eller mangler som inspektøren påpeker, må så rettes opp. Denne typen tradisjonelle tilsynsformer har vist seg å ha svakheter. Det er blant annet ressurskrevende for tilsynsmyndigheten å kontrollere alle virksomheter, og det kan være vanskelig å avdekke en del typer feil og mangler ved en enkelt inspeksjon. Både internasjonalt og i Norge har det på denne bakgrunn skjedd en utvikling der denne typen detaljkontroll i mindre grad benyttes, og erstattes av en type tilsyn som retter seg mot at virksomhetene selv skal kunne dokumentere at det er etablert systemer som gir tilstrekkelig sikkerhet for at regelverket respekteres, det vil si internkontrollbasert tilsyn.

12.1.1 Systemrevisjon

Tilsynsmetoden systemrevisjon er nær knyttet til internkontrollprinsippet. Internkontroll er et system for å dokumentere at lover og forskrifter blir fulgt. Begrepet internkontroll defineres vanligvis som systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetenes aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov. Utgangspunktet er at virk-

somhetene selv har ansvaret for å oppfylle de kravene som er fastsatt – og internkontroll er et overordnet styringssystem og et virkemiddel for å ivareta dette ansvaret. Krav om internkontroll understreker virksomhetens ansvar for å følge lover og forskrifter uavhengig av den kontrollen som myndighetene utfører. Fordi virksomhetene kan være svært ulike med hensyn til produksjon, organisering, ledelse, størrelse mv., er det ikke vanlig at det fra myndighetenes side fastsettes en detaljert standardmal for hvordan internkontrollen i den enkelte virksomhet eller bransje skal se ut. Likevel bør en del grunnleggende elementer være til stede i et internkontrollsystem: Det bør stilles krav til målsettinger, utførelse, oppfølging, avviksbehandling, korrigerende tiltak, erfaringstilbakeføring, ledelse, ansattes medvirkning og dokumentasjon. Vektleggingen vil variere avhengig av virksomhetens karakter.

Krav om internkontroll har i noen sektorer eksistert i mange år. For eksempel er det innenfor helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen påbud om internkontroll med forskjellige virksomheter. Kravet om internkontroll er nærmere regulert i forskrift av 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (den såkalte internkontrollforskriften). Det er også krav om internkontroll på mange kommunale ansvarsområder. Det har over tid skjedd en økning i antall områder og omfanget av internkontrollkrav på kommunale ansvarsområder. Det er i særlovgivningen innført krav om internkontrollsystem i ulike kommunale sektorer. Helsetjenesten har i lengre tid hatt krav om internkontroll gjennom lov om statlig tilsyn med helsetjenesten. Kommunene har dermed vært pålagt å ha internkontroll i tilknytning til tjenester etter lov om helsetjenesten i kommunene. Fra 2003 har kommunene i tillegg vært pålagt å ha internkontroll i tilknytning til tjenester etter lov om sosiale tjenester. Forskrift 20. desember 2002 nr. 1731 om internkontroll i sosial- og helsetjenesten gir nærmere bestemmelser om kravet til innhold i internkontrollen.

Systemrevisjon er en metode for å kontrollere internkontrollsystem. Med systemrevisjon menes en systematisk undersøkelse for å fastslå om akti-

viteter og tilhørende resultater er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov. Vanligvis vil en systemrevisjon konsentreres om ett eller flere på forhånd angitte områder. Tilsynsmetoden har til formål å fastslå om myndighetskravene overholdes. Fokuset rettes inn i ansvarskjeden med spørsmål om hvordan virksomheten (en kommune, en kommunal tjeneste eller en statlig etat eller et statlig foretak) arbeider for å sikre at nærmere angitte myndighetskrav overholdes. Det er samtidig et formål at systemrevisjonen skal bidra til utvikling av internkontroll-/styringssystemer og kvalitet i virksomheten. Dette betyr at virksomheten må dokumentere at det er etablert et internkontrollsystem, og at systemet fungerer i praksis. Tanken er at tilsynet gjennom å benytte systemrevisjon som metode kan avdekke grunnleggende svakheter i systemet i stedet for enkeltstående feil og mangler.

Fylkesmannsembetene benytter seg av systemrevisjon som tilsynsmetode overfor kommunene på flere områder, jf. kapittel 6. Systemrevisjon kan gjennomføres både overfor institusjoner og overfor hele sektorer i en kommune. Det er etter hvert utviklet standardiserte krav for systemrevisjon (ulike NS-ISO-standarder), som det meste av fylkesmannsembetenes systemrevisjon utføres i henhold til (NIBR 2004a). Noen sektorer har utarbeidet skriftlige prosedyrer for hvordan tilsyn gjennomført som systemrevisjon skal planlegges, utføres og følges opp.

For eksempel har Helsetilsynet laget et såkalt styrende dokument (*Tilsyn utført som systemrevisjon*, 10. juni 2003) som etablerer en prosedyre som Statens helsetilsyn / Helsetilsynet i fylket / fylkesmannen skal anvende ved gjennomføringen av sys-

temrevisjoner med verifikasjoner hjemlet i helse- og sosiallovgivningen. Verifikasjon og observasjon er sentrale elementer i en systemrevisjon. I nevnte prosedyre er verifikasjon definert som undersøkelse, kontroll, stikkprøve e.l. av at internkontrollen fungerer i praksis, og av at aktivitetene er i samsvar med myndighetenes krav. Med observasjon menes konstatering av fakta i løpet av en revisjon. Fakta bygger på dokumentgjennomgang, intervju og/eller verifikasjon. For at en observasjon skal kunne benyttes som begrunnelse for avvik, bør observasjonen bygge på minst to kilder. Helsetilsynet i fylket / fylkesmannen kan, i tillegg til å avdekke svikt på tilsynstidspunktet, avdekke uheldige forhold som på sikt kan medføre et problem for rettssikkerheten eller forsvarligheten i tjenesten, og dermed forebygge brudd på lover og forskrifter. Regelbrudd som avdekkes gjennom systemrevisjonen, påpekes som avvik fra aktuelt regelverk. Avvik defineres som mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Helsetilsynet i fylket / fylkesmannen kan videre gi merknader, det vil si at det gjennom systemrevisjonen er avdekket et forhold som ikke omfattes av definisjonen av avvik, men der det etter tilsynsmyndighetens oppfatning er et forbedringspotensial. Eventuelle avvik og merknader beskrives i revisjonsrapporten. Foreløpig versjon av rapporten sendes kommunen for eventuelle kommentarer. Tilsynsrapporten blir deretter sendt ut i godkjent og endelig rapport. Helsetilsynet i fylket / fylkesmannen skal ved oversendelsen av den endelige rapporten be om en plan for hvordan og når kommunen vil lukke påviste avvik. Helsetilsynet i fylket / fylkesmannen må deretter vurdere

Boks 12.1 Oversikt over systemrevisjon – tilsyn med sosialtjenesten

Før tilsynsbesøket:

- Varsel om tilsyn blir sendt virksomhetene 2 – 3 måneder før tilsynsbesøket
- Dokumentasjon om virksomheten blir innhentet
- Program for tilsynsbesøket blir sendt ut 2 – 3 uker før tilsynsbesøket

Under tilsynsbesøket:

- Tilsynet blir åpnet med et møte der ledelsen og alle som skal intervjues deltar - revisjonsteam og tilsynsystema presenteres
- Representanter for ledelse og ansatte blir intervjuet i det antall som trengs for å få belyst og bekreftet forholdene

- Det blir tatt stikkprøver for å sjekke at internkontrollen fungerer
- Tilsynsbesøket blir avsluttet med å presentere funn fra tilsynet

Etter tilsynet:

- Revisjonsrapporten blir utarbeidet og sendt i foreløpig versjon for kommentarer
- Rapporten blir sendt ut i endelig og godkjent versjon

Kilde: Helsetilsynets nettsider (www.helsetilsynet.no)

om kommunens plan er i samsvar med myndighetskravene, og må videre følge opp om planen overholdes. Helsetilsynet i fylket / fylkesmannen har ikke hjemmel til å kreve at kommunen på samme måte skal følge opp merknader. Men tilsynet kan selv i ettertid rette særlig oppmerksomhet mot kommuner og forhold i en kommune der det er gitt merknader.

Hvis kommunen ikke gir Helsetilsynet/ fylkesmannen en tilfredsstillende plan for retting, eller avvik ikke rettes i henhold til planen, må dette tas opp med kommunen. Dersom dette ikke fører fram, må Helsetilsynet i fylket vurdere om saken skal oversendes Statens helsetilsyn for eventuell bruk av pålegg. Det understrekes i prosedyren at kommunen må gjøres kjent med at bruk av pålegg vurderes. For tilsynet med sosialtjenesten gjøres vurderingen av om det skal gis pålegg av fylkesmannen. Myndighet til å gi pålegg etter sosialtjenesteloven er lagt til fylkesmannen.

12.1.2 Inspeksjonstilsyn

Tilsyn har, som tidligere nevnt, tradisjonelt vært utført som inspeksjonstilsyn. Med inspeksjonstilsyn menes at tilsynet gjennomføres som inspeksjoner. Det betyr at en inspektør fra en tilsynsetat oppsøker en kommunal institusjon, en kommunal bedrift eller en kommune for å kontrollere om de krav som myndighetene har fastsatt, er oppfylt. Eventuelle feil eller mangler som inspektøren påpeker, må så bringes i orden innen en gitt frist. Denne typen tilsynsmetodikk var i lang tid enerådende for eksempel overfor institusjoner hjemlet i sosialtjenesteloven eller barnevernloven. Inspeksjonstilsyn kan være anmeldt eller uanmeldt. Inspeksjonstilsyn er i mindre grad enn systemrevisjon en standardisert metode, og det er derfor stor variasjon i gjennomføringen av slike tilsyn (NIBR 2004a).

Det er generelt sett enighet om at inspeksjonstilsyn har noen svakheter. For det første er det en ressurskrevende tilsynsmetode, særlig på områder med et høyt antall institusjoner/virksomheter. For det andre kan det være vanskelig å avdekke en del typer feil og mangler ved en enkelt inspeksjon. Fordi tilsynet primært sier noe om situasjonen på det aktuelle tidspunktet, vil de forebyggende effektene være begrenset. I tillegg vil mange forhold være vanskelig å vurdere under en kortvarig inspeksjon. For eksempel vil denne typen tilsyn i mindre grad enn for eksempel systemrevisjon kunne konstatere om de feilene som avdekkes, skyldes systemfeil – det vil si at det påviste avviket skyldes forhold utenfor den enkelte institusjon.

Tidligere ble tilsyn etter sosialtjenesteloven utført som inspeksjonstilsyn. Det ble gjennomført tilsynsbesøk på institusjoner etablert med hjemmel i sosialtjenesteloven. Tilsyn med deler av tjenestene gitt etter sosialtjenesteloven føres nå som systemrevisjon. På barnevernsinstitusjoner (som nå er et statlig ansvar) gjennomføres tilsynet fortsatt som inspeksjonstilsyn. Fylkesmannen skal på tilsynsbesøk til hver enkelt barnevernsinstitusjon et gitt antall ganger i året. I tillegg skal fylkesmannen føre tilsyn som systemrevisjon i institusjon én gang i året. Tilsynsfrekvensen er fastsatt i forskrift. Barne- og familiedepartementet argumenterte da endringene i tilsynet (innføringen av tilsyn som systemrevisjon) ble gjennomført, for at det av hensyn til barnas rettssikkerhet var viktig og nødvendig å i tillegg videreføre et individbasert tilsyn gjennom inspeksjoner/tilsynsbesøk på institusjonene. Etter Barne- og familiedepartementets oppfatning ville ikke tilsyn etter systemrevisjonsmetoden fullt ut kunne erstatte det daværende tilsynet basert på anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøk. Det ble i den sammenheng vist til at barn og unge på barnevernsinstitusjoner er en gruppe som i stor grad mangler mulighet til å målbære sine synspunkter selv, og som ofte heller ikke har pårørende som kan tale deres sak.

12.1.3 Områdeovervåking/tilstandsvurdering

Områdeovervåking/tilstandsvurdering innebærer en enda bredere vurdering av virksomheter eller tjenester enn det som skjer ved systemrevisjon. I helse- og sosialsektoren menes med områdeovervåking tilsyn med et overordnet perspektiv, sammensatt av innhenting, systematisering og tolkning av kunnskap om tjenestene i et tilsynsperspektiv. Denne typen tilsyn gir grunnlag for å vurdere behovsdekning og kvalitet. I utdanningssektoren gjennomføres såkalte tilstandsvurderinger som en del av tilsynet. Denne tilsynsmetoden har tilsvarende innhold og innretning som områdeovervåking.

Tilsynsmyndighetens egen virksomhet er en viktig kilde for kunnskap og data som kan benyttes i områdeovervåking/tilstandsvurdering. Erfaringer fra tilsyn og andre aktiviteter, for eksempel klagesaker, kan systematiseres og analyseres med det formål at det skal benyttes som grunnlag for områdeovervåking/tilstandsvurdering. I tillegg baseres denne typen tilsyn på statistikk og annet systematisert datagrunnlag innhentet gjennom kartlegginger og datakilder (for eksempel KOSTRA og GSI). Dersom dette faktagrunnlaget blir vurdert opp mot myndighetskrav, er det tilsyn. Kunnskap fra

denne typen tilsyn brukes til å innrette og prioritere tilsynsvirksomheten. Denne kunnskapen kan i tillegg formidles til tilsynsobjektene, altså kommunene. Det kan skje ved offentliggjøring av rapporter eller utredninger, eller ved fylkesmannen som veileder og formidler overfor kommunene.

12.2 Utvalgets vurderinger og tilrådinger

Valg av tilsynsmetode

På mange tilsynsområder har det i den siste tiden skjedd en endring i tilsynsmetodikk: fra inspeksjonstilsyn til tilsyn etter systemrevisjonsmetoden. Denne endringen i tilsynsmetodikk har nær sammenheng med at det i de aktuelle sektorene er innført krav om at tilsynsobjektene skal ha etablert internkontrollsystemer. Undersøkelsen til NIBR (2004a) viser at representanter både fra fylkesmannsembetene og kommunene i overveiende grad er positive til systemrevisjon som tilsynsmetode, jf. kapittel 6. Samtidig viser undersøkelsen at en del av kommunerepresentantene synes at systemrevisjon gjør tilsynet mer formalistisk, mindre tilrettelagt for dialog og veiledning og med en snevrere innretning og sterkere fokus på avvik og mangler.

Utvalget merker seg at både fylkesmannsembetene og kommunene i hovedsak er positive til systemrevisjon som tilsynsmetode. Det kan skyldes de svakheter som tradisjonelt har vært forbundet med inspeksjonstilsyn. Etter utvalgets oppfatning kan det virke som om systemrevisjon generelt sett er bedre egnet til å forebygge feil og mangler enn inspeksjonstilsyn. Tilsynet er rettet mot organisering, systemer, rutiner og dokumentasjon. Krav om internkontroll og tilsyn etter systemrevisjonsmetoden har gjort at kommunene må ha systemer for å ivareta de lovbestemte kravene, og må kunne dokumentere systemene overfor tilsynsmyndighetene. Det er da tilsynssubjektene ansvar å etablere slike egne systemer og rutiner, samt å framskaffe dokumentasjon. Dermed kan en si at "bevisbyrden" snus. Det er tilsynssubjektet som må vise at det har systemer for å ivareta de lovbestemte kravene, ikke tilsynet som må påpeke positivt at lovbestemte krav er brutt.

Utvalget understreker likevel betydningen av at tilsynsmyndigheten må fastsette og tilpasse internkontrollkravet (herunder krav til dokumentasjon) til størrelsen på og kompleksiteten i tilsynssubjektets oppgaver og organisasjon. Dette er viktig for å unngå at tilsyn ved systemrevisjon oppfattes som byråkratiserende og ineffektivt på

grunn av strenge og unødvendige krav til dokumentasjon av systemer, prosedyrer og rutiner. Krav om internkontroll med påfølgende tilsyn etter systemrevisjonsmetoden kan etter utvalgets oppfatning resultere i store og omfattende internkontrollsystemer, som i større grad er tilpasset tilsynets behov enn kommunens behov. Det etableres store systemer som har til formål å forebygge alle små og store feil og mangler. Resultatet er et internkontrollsystem som er omfattende og godt dokumentert, men som den kommunale organisasjonen ikke har et forhold til og heller ikke har nytte av.

Utvalget er opptatt av at et internkontrollsystem ikke må bli så omfattende og komplisert at de som skal benytte seg av det i det daglige fremmedgjøres, og dermed at nytteverdien av systemet reduseres betraktelig. Utvalget understreker at både sentrale myndigheter og tilsynsmyndigheten må ha et bevisst forhold til hvordan krav til internkontroll på et område operasjonaliseres og følges opp. Etter utvalgets oppfatning kan internkontroll være et nyttig redskap for kommunene selv. Men det forutsetter at tilsynsmyndigheten har som utgangspunkt at internkontrollsystemet først og fremst skal være til nytte for kommunen selv, og være tilpasset kommunens behov, ikke tilsynets. Systemet med å "snu bevisbyrden" ved at kommunene må vise at de har systemer for å ivareta de lovbestemte kravene, må ikke drives for langt. Selv om kommunene har et ansvar for å dokumentere at de lovpålagte kravene er oppfylt, må ikke tilsynet tolke dette dokumentasjonskravet for strengt eller for detaljert.

Selv om det gradvis har skjedd en dreining fra inspeksjonstilsyn til systemrevisjon, er inspeksjonstilsyn en tilsynsmetode som fortsatt er i bruk – enten alene eller i kombinasjon med andre metoder. Utvalget viser til at tilsynet gjennom inspeksjonstilsyn kommer i kontakt med brukerne. Undersøkelsen til NIBR (2004a) viser at mange oppfatter dette som ett av fortrinnene med denne tilsynsmetoden. Barne- og familiedepartementets begrunnelse for å videreføre inspeksjonstilsyn med barn i institusjoner var nettopp å fortsatt ha et individbasert tilsyn – det vil si direkte kontakt mellom tilsynsmyndigheten og den enkelte bruker. Utvalget er av den oppfatning at inspeksjonstilsyn er én av flere metoder som tilsynet kan og om nødvendig bør benytte seg av.

Undersøkelsen til NIBR (2004a) viser at kommunene oppfatter hendelsesbasert tilsyn som overveiende negativt. Utvalget viser imidlertid til at denne negative oppfatningen i mange tilfeller ikke skyldes tilsynsmetoden i seg selv, men måten

tilsynet utøves på. Utvalget er av den grunn av den oppfatning at tilsynsmyndighetene kan, og om nødvendig bør, benytte seg av denne tilsynsmetoden hvis de finner det hensiktsmessig og nødvendig. På de fleste områder vil det være nødvendig at tilsynsmyndigheten har mulighet og rutiner for å reagere på konkrete hendelser/situasjoner. Tilsynsmyndighetene bør likevel være særskilt oppmerksomme på at tilsyn som initieres på denne måten, kan gi skjevheter. Blant annet kan tilsynsmyndighetens fokus på basis av for eksempel medieoppslag vris fra i utgangspunktet prioriterte områder til områder med sterke pressgrupper (ansatte, pårørende mv.) med egeninteresser.

Den siste tilsynsmetoden som er presentert i dette kapitlet, er såkalt områdeovervåking/tilstandsvurdering. Etter utvalgets oppfatning kan det settes spørsmålstegn ved om den typen aktiviteter som befinner seg her, kan karakteriseres som tilsyn. Denne typen aktiviteter bærer i større grad preg av å være generelle oppfølgingsaktiviteter i en sektor. Etter utvalgets oppfatning er det ikke korrekt å kalle dette tilsyn. Samtidig vil tilsynsmyndigheten i noen tilfeller vurdere det innhentede fakta-grunnlaget opp imot myndighetskrav. Etter utvalgets oppfatning kan man da karakterisere dette som tilsyn.

Tilsyn er av utvalget definert som kontroll av om kommunens virksomhet er i tråd med lover og regler, avgrenset til å gjelde tilsyn med lovligheten av kommunenes eller fylkeskommunenes oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov. Etter utvalgets oppfatning vil likevel hovedtyngden av de aktivitetene og oppgavene som befinner seg under områdeovervåking eller tilstandsvurderinger, falle utenfor utvalgets definisjon av tilsyn.

Det betyr likevel ikke at utvalget er av den oppfatning at metoden som sådan ikke kan benyttes i tilsynssammenheng. Utvalget er tvert imot av den oppfatning at tilsynsmyndighetene må benytte seg av de metoder som til enhver tid anses å være mest hensiktsmessige. Utvalget viser i den sammenheng til den vurderingen av dette spørsmålet som

ble gjort i forbindelse med endringer i tilsynsloven (lov om statlig tilsyn med helsetjenesten):

Generelt gjelder at tilsynsmyndigheten må velge en tilnærming til bruk av kilder og metoder for tilsynet som gjør at kontrollen med at helselovgivningen etterleves, utføres best mulig med de ressurser som står til rådighet. Plikten til å utøve forsvarlig hensyn medfører at man bør være forsiktig med å definere tilsyn til kun å omfatte de konkrete tilsynsaktiviteter og tilsynsmetoder som etaten benytter pr. i dag. I beskrivelsen av avgrensningen av tilsyn må tilsynsmyndighetene gis tilstrekkelig handlingsrom til å etablere de aktiviteter og ta i bruk de metoder som etaten finner påkrevd for å ivareta et forsvarlig tilsyn (Ot.prp. nr. 105 (2001-2002) *Om lov om endringer i lov av 30. mars 1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helsetjenesten og i enkelte andre lover*, kapittel 3).

Utvalget vil ikke anbefale at en bestemt metodikk skal benyttes for alt statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. Utvalget tilrår at tilsynsmetode ikke skal lovreguleres. Etter utvalgets oppfatning bør tilsynsmyndighetenes valg av tilsynsmetode vurderes løpende og i tillegg tilpasses det enkelte tilsynsområde og den enkelte situasjon.

Etter utvalgets oppfatning er det av den grunn uheldig å lov- eller forskriftsfeste tilsynsmetodikk. Utvalget viser i den sammenheng til tilsyn med barnevernsinstitusjoner, der det i forskrift er fastsatt både tilsynsmetode og tilsynsfrekvens. Statliggjøringen av barnevernsinstitusjonene gjør at kommunesektoren ikke lenger er berørt av dette tilsynet. Utvalget vil likevel understreke at denne typen lov- og forskriftsfestede krav etter utvalgets vurdering legger for sterke begrensninger på tilsynsmyndighetens mulighet til å innrette tilsynet på den måten de anser som mest hensiktsmessig. Etter utvalgets vurdering gjør denne typen krav at tilsynssystemet blir rigid og lite fleksibelt.

Utvalgets tilrådinger

Tilråding nr. 13: Tilsynsmetode lovreguleres ikke.

Kapittel 13

Tilsynets reaksjoner

13.1 Generelt om tilsynets reaksjoner

Utvalget vurderer i dette kapitlet hvilke former for reaksjoner tilsynet skal kunne bruke dersom en kommune ikke oppfyller kravene som følger av lovgivningen, herunder i hvilken grad det bør være mulig for tilsynet å bruke sanksjoner som pålegg, tvangsmulkt og lignende. De formene for reaksjoner som tilsynet skal kunne bruke følger av utvalgets skisse til kapittel om statlig tilsyn med kommunesektoren i kommuneloven, jf. kapittel 16.

Utvalget bruker reaksjoner som en felles betegnelse på de handlinger og virkemidler tilsynet kan bruke hvis tilsynet finner brudd på lovgivningen. Noen reaksjonsformer inneholder en grad av tvang som tilsynet kan bruke for å yte press på kommunen. Slike reaksjoner kan naturlig kalles sanksjoner. Dette vil typisk være pålegg og tvangsmulkt.

Siden kommunene er selvstendige rettssubjekter, må eventuelle statlige sanksjoner overfor kommunene gis med hjemmel i lov eller i medhold av lov. Dette følger av legalitetsprinsippet, som i kortet går ut på at myndighetsutøvelse gjennom forbud eller påbud rettet mot selvstendige rettssubjekter må være hjemlet i lov eller i medhold av lov. Statlige tilsynsmyndigheter kan således ikke bruke sanksjoner mot kommunene uten hjemmel i lov eller i medhold av lov.

En begrensning i virkningene av eventuelle sanksjoner rettet mot kommunen følger av lov av 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdsloven) § 1-2 Krav mot staten, fylkeskommuner, kommuner, interkommunale selskaper, regionale helseforetak og helseforetak. Det følger av denne bestemmelsen at pengekrav mot en kommune, fylkeskommune eller et interkommunalt selskap ikke kan tvangsfullbyrdes etter tvangsfullbyrdsloven kapittel 7 eller sikres etter kapittel 14. Det følger tilsvarende av kommuneloven § 55 at en kommunes eller fylkeskommunes eiendeler ikke kan være gjenstand for utlegg eller arrest. Begrunnelsen for regelen i § 55 er omtalt slik:

Kreditorbeslag av en kommunes eller fylkeskommunes eiendeler vil i de fleste situasjoner

føre til uakseptable konsekvenser for borgerne og kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Det vil også lett føre til en forfordeling kreditorene imellom, fordi kommuner og fylkeskommuner ikke kan slås konkurs, noe som medfører at individuelle sikkerhetsregler ikke kan omstøtes som ledd i et bredere oppgjør (NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner, s. 396).

At pengekrav mot en kommune, fylkeskommune eller et interkommunalt selskap ikke kan tvangsfullbyrdes etter tvangsfullbyrdsloven kapittel 7 eller sikres etter kapittel 14, innebærer at statlig tilsyn har begrensede virkemidler for å tvinge kommunene til å etterkomme tilsynets pålegg gjennom tvangsmulkt.

13.2 Reaksjonsformer

De mulige reaksjonsformene som tilsynet kan tenkes å bruke hvis tilsynet finner brudd på lovgivningen, kan inneholde ulik grad av tvang overfor kommunene. Utvalget foretar i det følgende en presentasjon av ulike reaksjonsformer. Beskrivelsen av reaksjonsformene tar utgangspunkt i graden av tvang fra tilsynets side, og i hvilken grad det er tilsynet eller kommunen som bestemmer hvilken løsning som velges for å etterkomme et pålegg.

Teoretisk sett kan tilsynet for det første nøye seg med å observere eventuelle lovbrudd, uten å reagere nærmere. Dette er ikke en reaksjon i egentlig forstand. Det er likevel grunn til å anta at ren observasjon av praksis kan tenkes å bidra til å ansatte og politikere i kommunene endrer atferd. Det kan for eksempel være grunn til å tro at et fagområde som blir iaktatt av en ekstern kontrollør – som statlig tilsyn – får større fokus i kommuneorganisasjonen enn fagområdet ellers ville ha fått.

Neste skritt kan være at tilsynet påpeker at kommunens praksis ikke er i tråd med lovens krav. Det vil så være opp til kommunen å gripe fatt i spørsmålet og rette på forholdet, dersom kommunen er enig i tilsynets tolkning av loven og selv ser det mulig og nødvendig å endre sin praksis.

Tilsynet kan tenkes å kunne gå ett skritt videre: Tilsynet kan fatte en formell avgjørelse om at kom-

munen opptrer rettsstridig. Dette blir gjerne kalt avvik. En formell avgjørelse om at det foreligger avvik, vil kreve en mer presis begrunnelse fra tilsynets side med konkret angivelse av hva det rettsstridige forholdet består i, enn dersom tilsynet bare påpeker brudd på lovgivningen.

En slik avgjørelse om at det foreligger et avvik fra lovens krav kan i stor grad tenkes å være en sak mellom tilsynet og kommunen. Tilsynet behøver ikke å offentliggjøre avgjørelsen om avvik (i større grad enn det som følger av offentlighetsloven). En måte å legge ytterligere press på kommunen til å endre forholdet, er å offentliggjøre og informere omverdenen om avviket. At tilsynsorganet aktivt sprer opplysning om at tilsynsorganet anser kommunen for bryte å loven, vil kunne være et effektivt virkemiddel for å sette press på kommunen til å endre sin praksis. Et statlig tilsynsorgans karakteristikk av kommunen som lovbryster vil kunne være materiale for mediene og for opposisjonen i kommunestyret, og gjennom valg har innbyggerne mulighet til å "straffe" kommunens politikere i kommunestyrene. I en situasjon der brukerne av kommunale tjenester i noen situasjoner kan velge mellom ulike tjenesteytere, vil informasjon om at en kommunal institusjon ikke oppfyller lovens krav, være et argument for å velge en annen tjenesteyter.

Tilsynet kan videre gis myndighet til å kjenne kommunens avgjørelser ugyldige eller på annen måte fatte et vedtak som gjør at kommunen må behandle det aktuelle spørsmålet på nytt og eventuelt endre sin praksis.

Tilsynsmyndigheten kan også gis mulighet til å gi pålegg om retting. Forskjellen mellom å gjøre kommunens avgjørelser ugyldige og retting er at tilsynet i tillegg til å kjenne kommunens avgjørelse ugyldig, gjennom pålegg om retting kan kreve en ny avgjørelse eller endret praksis fra kommunens side. I forlengelsen av pålegg om retting kan tilsynet angi mulig løsning, eller gis myndighet til å fastsette en bestemt løsning som kommunen må bruke. I sistnevnte tilfelle blir det altså ikke opp til kommunen selv å velge den løsningen som erstatter den ulovlige og ugyldige avgjørelsen eller praksisen. Løsningen bestemmes av tilsynet.

Neste skritt er å gi tilsynet myndighet til å fastsette tvangsmulkt. Tvangsmulkt kan gis som en engangsmulkt, eller som løpende mulkt. Et tenkelig tvangsmiddel kan også være å frata kommunen statlige tilskudd, inntil kommunen bringer det lovstridige forholdet til opphør. I samme retning ligger bruke av straff, men straff retter først og fremst oppmerksomhet bakover – altså mot hand-

linger som er begått. Mens tvangsmulktens viktigste formål er å utløse en handling fra kommunens side, er straffen et onde som påføres for en handling som er begått.

Tilsynet kan også gis myndighet til å gripe direkte inn i kommunens praksis, for eksempel ved at tilsynet selv fysisk kan stenge en kommunal institusjon.

Et ytterligere skritt i retning av å gripe inn overfor kommunen kan være frata kommunen myndighet til å foreta visse disposisjoner som normalt tilhører kommunen. Det betyr at staten enten må godkjenne kommunens disposisjoner før de er gyldige, eller i ytterste konsekvens at staten overtar den kommunale oppgaven.

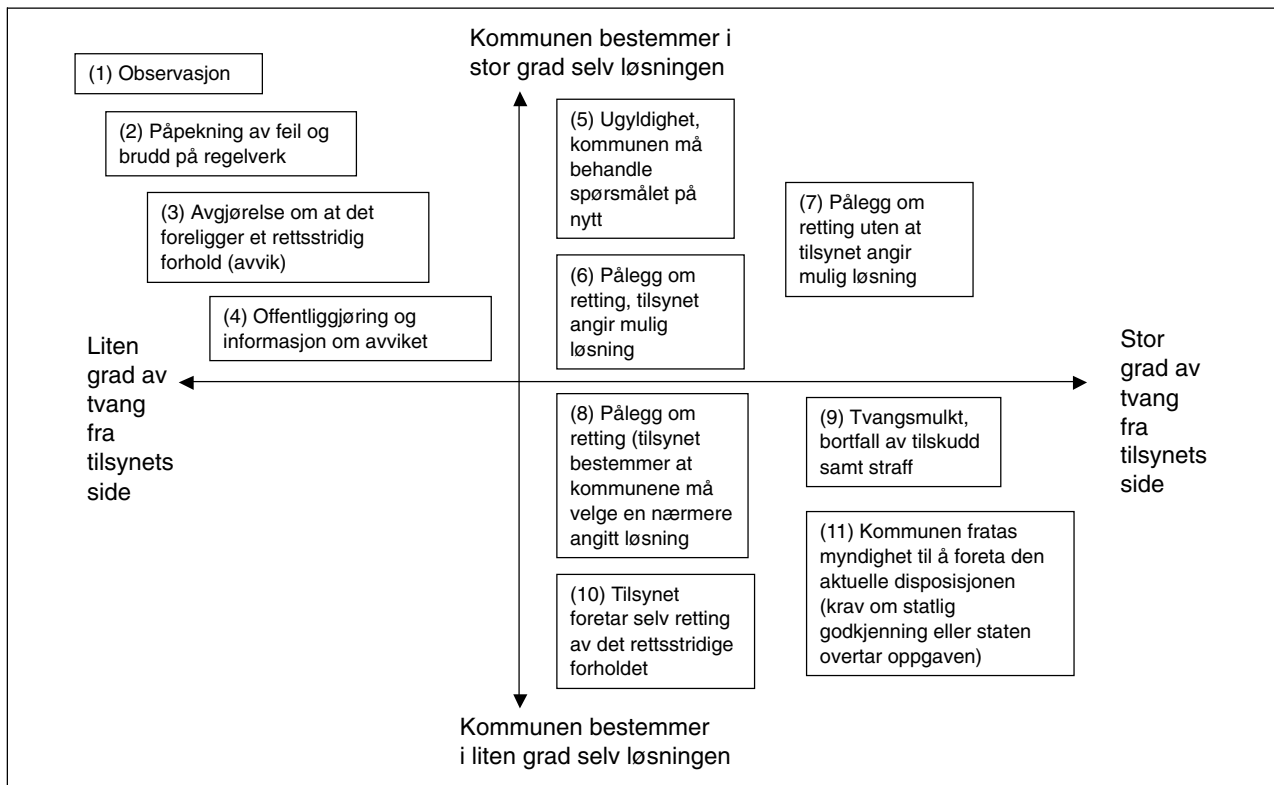
Således kan tilsynets reaksjoner overfor kommunene teoretisk sies å omfatte følgende muligheter:

1. (Observasjon)
2. Ren påpeking av feil og brudd på regelverk
3. Avgjørelse om at det foreligger et rettsstridig forhold (avvik), eventuell anmodning om å rette på forholdet
4. Offentliggjøring og informasjon til allmennheten om avviket
5. Ugyldighet, kommunen må behandle spørsmålet på nytt
6. Pålegg om retting (uten at tilsynet angir løsning)
7. Pålegg om retting (tilsynet påpeker mulig løsning)
8. Pålegg om retting (tilsynet bestemmer at kommunene må velge en nærmere angitt løsning)
9. Tvangsmulkt, bortfall av tilskudd, samt straff
10. Tilsynet foretar selv retting av det rettsstridige forholdet
11. Kommunen fratras myndighet til å foreta den aktuelle disposisjonen (krav om statlig godkjenning, eller staten overtar oppgaven)

Andre reaksjoner og ulike kombinasjoner av de reaksjonene som er nevnt her, kan også tenkes. Listen er ikke ment å være uttømmende. For eksempel kan anmeldelse til politiet for overtredelse av straffesanksjonerte regler være aktuelt.

De reaksjonene som er oppført i listen i punkt 5 – 11 kan betegnes som sanksjoner.

Pedagogisk kan de nevnte reaksjonene ordnes langs en linje etter graden av tvang fra tilsynets side og i hvilken grad det er kommunene selv som skal velge løsning, eller om det er tilsynet som velger den aktuelle løsningen. På denne måten kan graden av tvang og valget av løsning plasseres langs to akser, som i figur 13.1.



Figur 13.1 Graden av tvang og valget av løsning i tilsynets reaksjoner

13.3 Begrunnelser for bruk av sanksjoner

Den naturlige begrunnelsen for at tilsynet skal ha sanksjonsmidler hvis tilsynet oppdager brudd på lovgivningen, er at sanksjoner fra tilsynets side vil ha en preventiv virkning mot rettsstridige forhold i kommunal forvaltning. Trusler om sanksjoner fra tilsynets side skal medvirke til at kommunene ikke bryter loven, og bruk av sanksjoner mot den enkelte kommune som eventuelt ikke oppfyller lovens krav, skal tvinge kommunen til å endre sin praksis.

Det forhold at statlig tilsyn har sanksjonsmuligheter overfor kommunene, kan også ha en positiv virkning for allmennhetens tillit til tilsynets effektivitet. Et tilsyn uten sanksjoner kan bli oppfattet som et tilsyn uten autoritet. Dette vil spesielt bli satt på spissen dersom det er uenighet mellom tilsynet og kommunen om forståelsen av lovens krav, og om hva kommunene plikter å gjøre, og der kommunen derfor vegrer seg mot å etterkomme tilsynets krav. Et tilsyn uten virkemidler vil kunne få en slags ombudsrolle ved at tilsynet kan påpeke eventuelt lovbrudd, men ikke tvinge lovbruddene til opphør. Således kan det virke lite rimelig at det skal være opp til privatpersoner å måtte ta byrden ved å følge opp tilsynets påpekning av lovbrudd ved å for eksempel bringe spørsmålet inn for domstolene.

13.4 Motforestillinger knyttet til bruk av reaksjoner

Som ansvarlig for oppgaven etter loven er det i utgangspunktet kommunen som må sørge for at kommunens egen praksis er i samsvar med kravene i lovgivningen. Det er kommunen som primært står ansvarlig overfor kommunens innbyggere – både rettslig og politisk. Statlige føringer på hvordan kommunene skal løse de pålagte oppgavene kan skape uklarhet i ansvarsforholdet mellom forvaltningsnivåene. Derfor bør statlige myndigheter vise forsiktighet med å overprøve kommunene i deres virksomhet.

Det er et videre spørsmål i hvilken grad bruk av sanksjoner fra tilsynets side i det hele tatt er et egnet virkemiddel for å bidra til at kommunene følger lovenes krav. Årsaken til eventuell manglende oppfyllelse av lovens krav er et vesentlig forhold i denne sammenhengen. Det er grunn til å anta at det ikke først og fremst er trusselen om sanksjoner fra tilsynets side som forhindrer kommunene i å bryte loven. Forenklet sett kan en, satt på spissen, si at bruk av ulike tvangsmidler kan ha en effekt dersom brudd på lovgivningen er tilsiktet og ikke skyldes manglende evne til å oppfylle lovkravene.

Mange av landets kommuner kan oppleve å være for små til å romme fagmiljøer av en slik stør-

relse at de oppleves som attraktive. Manglende kapasitet innenfor noen yrkesgrupper kan også tenkes å gjøre det vanskelig for kommuner å skaffe lovpålagt personell. Dersom et lovbrudd for eksempel består i manglende evne til å ansette personell med en lovbestemt utdanning og dette skyldes mangel på kvalifisert arbeidskraft, vil bruk av tvangsmulkt eller lignende mot kommunen ha liten effekt. Kommunen kan i motsetning til en privat aktør i et marked ikke trekke seg ut av en lovpålagt oppgave. Kommunen må utføre oppgaven selv om kommunen av ulike grunner mangler evne til å oppfylle lovens krav, for eksempel på grunn av mangel på kvalifisert personell. Det forhold at kommunen ikke kan skaffe tilstrekkelig kvalifisert personell for å utføre oppgaven, kan altså ikke brukes som begrunnelse for at kommunen kan la være å utføre oppgaven.

Bruken av sanksjoner fra fylkesmannens side overfor kommunen ser da også ut til å være relativt begrenset i dag. I rapporten *Statlig tilsyn med kommunesektoren* (NIBR 2004a) undersøkte NIBR hvor mange pålegg fylkesmannsembetene hadde gitt i løpet av de siste to årene. Bare seks av de 14 embetene som besvarte spørsmålet, hadde gitt kommuner pålegg i løpet av toårsperioden 2002 – 2003. Blant de seks embetene varierte antallet pålegg fra ett til fem i året. Det embetet som hadde gitt flest pålegg i denne perioden, rapporterte om fem pålegg i året. Det ser altså ut til at pålegg og tvangsmulkt e.l. sjelden forekommer. Undersøkelsen til NIBR viser at fylkesmannsembetene ikke anser bruk av pålegg og sanksjoner som hensiktsmessige virkemidler overfor kommunene:

Når kommunene bryter tidsfristen i barnevernet kan vi gi mulkt, men dette er ikke nødvendigvis et godt redskap. Der er det et helt system som svikter (avdelingsleder i sosialavdelingen) (NIBR 2004a:51).

Det å gi pålegg betraktes fra fylkesmannsembetenes side til dels som et sammenbrudd i kommunikasjonen mellom på embetene og kommunene. Det er derfor et virkemiddel som bare unntaksvis blir tatt i bruk.

13.5 Utvalgets vurderinger og tilrådinger

Utvalget har i kapittel 10 lagt til grunn at statlig tilsyn med kommunesektoren skal skje som lovlig-hetstilsyn. Lovlighetstilsyn innebærer at statlig tilsyn med kommunesektoren avgrenses til å gjelde kontroll med lovligheten av kommunens oppfyl-

lelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov. Tilsynet underlegges de samme begrensninger som domstolene med hensyn til å overprøve kommunens frie skjønn.

Gitt denne avgrensningen blir hensikten med tilsynet dermed å bidra til at kommunens avgjørelser og praksis i størst mulig grad er i overensstemmelse med kravene i lovgivningen. Når det gjelder hva som er lovlig og hva som må anses som brudd på lovens krav, er utgangspunktet at det ikke er rom for dialog mellom tilsynet og kommunene. I prosjektet *Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene* som Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet vises det til at kommunene ser ut til å verdsette at klare brudd på bestemmelser i lover og forskrifter identifiseres. Det er ikke slik at det å ha anledning til å bryte med bestemmelsene oppfattes som en del av det lokale selvstyret (NIBR 2004b).

Når det gjelder de *reaksjonene* som tilsynet bruker hvis tilsynet finner brudd på lovgivningen, er det imidlertid rom for dialog med kommunen om hvilke reaksjoner som er mest hensiktsmessige. De reaksjonsformene som tilsynet bør kunne anvende hvis tilsynet finner brudd på lovgivningen, bør være relevante – i den forstand at de bidrar til økt overensstemmelse med lovgivningens krav. De bør være egnet til å sette kommunene i stand til å oppfylle lovens krav.

Utvalget ser det som et viktig utgangspunkt for at tilsynsorganet skal nå sine mål, at tilsynet har legitimitet og troverdighet. De ulike aktørene i tilsynssituasjonen må kunne ha tillit til at tilsynet legger den rette lovtolkningen til grunn. Aktørene kan i denne sammenheng være allmennheten, brukere av kommunale tjenester, samt Storting og regjering. Tilsyn med høy faglig kompetanse vil styrke for tilsynenes legitimitet. Når det gjelder forholdet til kommunene, kan begrepet legitimitet innebære at kommunene av ulike årsaker aksepterer tilsynets virkelighetsforståelse og beslutninger. I NIBR-rapporten omtales begrepet legitimitet på følgende måte:

Begrepet legitimitet knyttes ofte til autoritetsrelasjoner. Argumentet er da at hvis en autoritetsrelasjon er regnet som legitim, vil beslutninger kunne gjennomføres uten utøvelse av tvangsmakt. Denne definisjonen er blant annet i tråd med forståelsen som ligger til grunn i Habermas' bok om legitimitetskriser i vestlige samfunn: "If binding decisions are legitimate, that is, if they can be made independently of the concrete exercise of force and of the manifest threat of sanctions, and can be regally imple-

mented even against the interests of those affected, then they must be considered as the fulfilment of recognized norms” (Habermas 1975:101). Legitimitet defineres altså som en bestemt type aksept og støtte, som ikke er basert på sanksjoner eller vinning, men på gjensidig aksept for normene som ligger til grunn for autoritetsrelasjonene (NIBR 2004b:56).

Det bør være et utgangspunkt at tilsynet har legitimitet blant tilsynssubjektene – kommunene – uten at tilsynet må bruke tvangsmidler. Tilsynenes reaksjoner på lovbrudd bør i størst mulig grad etterkommes fordi de oppfattes som relevante og hensiktsmessige. Etter utvalgets oppfatning vil en mulighet til å bruke sanksjoner fra tilsynenes side kunne være effektivt for å tvinge fram endret praksis i en kommunene, dersom et eventuelt brudd på lovens krav er tilsiktet og ikke skyldes manglende evne til å oppfylle lovkravene, og det ligger innenfor kommunes kontroll å rette på forholdet.

På den annen side er det grunn til å anta at det ikke først og fremst er trusselen om sanksjoner fra tilsynenes side som forhindrer kommunene i å bryte loven. Et system for statlig tilsyn med kommunesektoren kan ikke bygge på et utgangspunkt om kommunen som lovbrytter med statlige tilsyn som ansvarlig for at kommunene følger lovene. Statlig tilsyn kan og bør aldri bli så finmasket at alle feil og mangler i et system der flere hundre tusen ansatte daglig fatter vedtak og utøver handlinger rettet mot enkeltpersoner, kan avdekkes og forhindres.

For at tilsynets reaksjoner på lovbrudd skal ha legitimitet og være relevante for at kommunen skal nå lovens krav, bør reaksjonene som tilsynet velger i størst mulig grad utformes i dialog med kommunene. En dialog rundt tilsynets reaksjoner vil samtidig kunne bidra til læring også i tilsynet. I NIBRs rapport framgår det at både kommunene og fylkesmennene ønsker dialog for å styrke gjensidig læring. Kommunene ønsker dialog med fylkesmannen for å styrke fylkesmannens forståelse og dermed bedre tilsynsutøvelsen. I fylkesmannsembetene var det generelt stor tilslutning om at det er viktig for representantene for fylkesmannen å inngå i en dialog for å åpne for gjensidig læring. Det framheves at dette ønsket har å gjøre med kommunenes lokale innsikt, og deres lokale problemforståelse (NIBR 2004b).

Det må etter utvalgets oppfatning i utgangspunktet være kommunen som er ansvarlig for oppgaven etter loven som må finne de løsningene som bringer kommunens praksis i samsvar med lovens

krav. Staten bør være tilbakeholden med å gi pålegg til kommunene når oppgavene først er lagt til kommunesektoren. Dersom statlige myndigheter legger sterke føringer på kommunenes oppgaveløsning, kan dette skape uklarhet i ansvarsfordeelingen mellom stat og kommune. Statlige myndigheter må derfor vokte seg for å presse løsninger på den kommunale forvaltningen. Det ideelle er at kommunen selv søker råd og veiledning hos fylkesmannen og andre statlige organer.

Etter utvalgets oppfatning bør tilsynet likevel gis virkemidler og reaksjonsmåter overfor kommuner som ikke oppfyller lovgivningens krav. Etter utvalgets oppfatning er det imidlertid ikke nødvendigvis slik at det er de reaksjonsformene som innebærer stor grad av tvang overfor kommunen som er de mest egnede virkemidlene i så måte.

Tilsynet bør derfor kunne gi pålegg om at forhold som ikke er i overensstemmelse med lovens krav, må rettes. Andre sanksjoner foreslås ikke. Tvangsmulkt som taper kommunen ytterligere for ressurser er imidlertid dårlig egnet til å rette på forhold som for eksempel skyldes manglende ressurser. Pålegg må også brukes med varsomhet. Tilsynet og kommunen bør i størst mulig grad komme fram til tilfredsstillende løsninger uten at pålegg brukes.

Prosessuelle regler for bruk av reaksjoner

Etter utvalgets vurdering bør det innføres prosedyrer som gjør at bruken av sanksjoner skjer etter nøye vurdering der også de virkningene som pålegget kan ha for kommunens øvrige virksomhet tas, i betraktning. Dersom tilsynet for eksempel vurderer å gi pålegg om at en kommune må utbedre en kommunal institusjon av hensyn til de ansatte, må også konsekvenser for institusjonens beboere tas i betraktning. Gjennomføringen må også skje så vidt smidig at kommunen gis anledning og tid til å innrette seg. Utvalget viser for øvrig til kapittel 14 når det gjelder samordning av reaksjoner.

Utvalget forstår det slik at det i dag er ulike oppfatninger av i hvilken grad en kommune kan påklage pålegg etter forvaltningslovens bestemmelser. Etter utvalgets oppfatning vil en mulighet for kommunene til å påklage tilsynsorganets vedtak om pålegg styrke tilsynsorganets legitimitet i kommunene. Bruken av pålegg bør skje gjennom fullt ut betryggende saksbehandling og ved de samme prosedyrer som gjelder for å ivareta privatets rettssikkerhet. Utvalget foreslår derfor at slik klagerett slås fast i lov.

Utvalget viser for øvrig til merknadene til § 60e i utvalgets lovskisse, jf. kapittel 16.

Utvalgets tilråding

Tilråding nr. 14 fra utvalgets flertall (alle unntatt medlemmet Tove Eikrem Mork): Tilsynet skal kunne ilegge pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelsene tilsynet fører tilsyn med etterlevelsen av, men kan ikke bruke andre sanksjoner (som for eksempel tvangsmulkt).

Et mindretall i utvalget (medlemmet Tove Eikrem Mork) er uenig i tilråding nr. 14. Dette medlemmet er enig med flertallet i at det er kommunen som ansvarlig for oppgaver etter loven som må finne de løsningene som bringer kommunens praksis i samsvar med lovens krav. Dette medlemmet mener likevel at det statlige tilsynets sanksjonsmuligheter må sees i forhold til hvilken type hensyn det enkelte myndighetskrav skal ivareta. Dette medlemmet mener at det er usikkerhet knyt-

tet til konsekvensene av flertallets tilråding nr. 14. Tilrådingen leder til utformingen av lovforslagets kapittel 10 A, hvor det ikke foreslås hjemmel for tilsynsmyndighetene til å ilegge kommunene tvangsmulkt. Dersom lovforslaget vedtas, vil en påfølgende harmonisering av særlovgivningen kunne føre til at for eksempel tilsynsmyndighetens adgang til å ilegge tvangsmulkt når tidsfristene i barnevernet brytes, blir opphevet. Dette er en hjemmel som svært sjelden brukes, men som etter dette medlemmets syn likevel har en sterk preventiv effekt når det gjelder prioritering av barnevernets oppgaver i kommunene. Konsekvensen av å fjerne adgangen til å bruke tvangsmulkt på områder hvor særlig utsatte brukergrupper blir lidende ved brudd på tidsfrister etc., må sammenholdes med begrunnelsene som i sin tid førte til at tvangsmulkt hjemlene ble vedtatt. Dette medlemmet mener at disse konsekvensene ikke er tilstrekkelig utredet, og kan derfor ikke slutte seg til flertallets tilråding.

Kapittel 14

Samordning av tilsynet

Et sentralt tema i utvalgets mandat er målsettingen om at statlig tilsyn med kommunesektoren skal være samordnet. For utvalgets arbeid er det lagt til grunn at statlig tilsyn med kommunesektoren skal evalueres i et helhetlig perspektiv. Utvalget skal søke å komme fram til et tilsynssystem som er til beste for kommunenes og fylkeskommunenes samlede oppgaver. Målet er å komme fram til organisering og tilsynsformer som sikrer at tilsynene har faglig legitimitet, samtidig som tilsynene ivaretar hensynet til helhet og samordning.

Ifølge mandatets punkt 1 skal utvalget identifisere områder der det er behov for samordning, analysere ulike former for samordning og foreslå samordningsmodeller som kan være hensiktsmessige i tilsynssammenheng. Ifølge mandatets punkt 4 skal utvalget vurdere hvordan de ulike tilsynsordningene virker i dag, herunder ”hvordan samordning av tilsyn skjer.”

I kapitlet beskrives først samordning i fylkesmannsembetene; deretter beskrives samordning i forhold til sektortilsyn. Beskrivelsene er i hovedsak basert på NIBR-rapporten *Statlig tilsyn med kommunesektoren* (NIBR 2004a), som blant annet belyser hvordan behovet for samordning av tilsyn ivaretas i fylkesmannsembetene. Denne undersøkelsen ble gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet i forbindelse med Tilsynsutvalgets arbeid. I tillegg er det benyttet materiale som Kommunal- og regionaldepartementet våren 2004 innhentet fra fylkesmannsembetene om embetenes samhandling/samordning med de generelle tilsynsorganene.

14.1 Samordning i fylkesmannsembetene

NIBR (2004a) har undersøkt hvordan samordningen av tilsyn med kommunesektoren i praksis foregår i fylkesmannsembetene. Ulike sider ved samordningen av tilsyn er belyst: samordningsmetodikk, samordning av virkemiddelbruk og overordnet samordning i forhold til kommuneøkonomi.

14.1.1 Samordningsmetodikk

Samordningsmetodikk er knyttet til de praktiske sidene ved gjennomføringen av tilsyn. Undersøkelsen til NIBR (2004a) viser at den praktiske samordningen av tilsyn varierer til dels meget sterkt mellom fylkesmannsembetene. Noen embeter benytter seg i stor grad av ulike samordningsmekanismer, mens andre embeter i liten grad har etablert denne typen mekanismer. Undersøkelsen viser at kommunene i mange fylker opplever fylkesmannen som lite samordnet. I de samme fylkene er det for øvrig færre konkrete ordninger for å sikre samordning hos fylkesmannen.

Undersøkelsen til NIBR viser at ulike samordningsmetodikker er i bruk i fylkesmannsembetene: avdelingsoverskridende tilsynsgrupper, tilsynskoordinator, databaser, tilsynskalendre og skjematisk oversikt over eksisterende og mulige områder for samarbeid. Avdelingsoverskridende tilsynsgrupper, eller tilsynsovaler, er en svært utbredt samordningsmekanisme. Hensikten med denne typen grupper er å samordne tilsynsvirkosomheten til embetet. Gruppene ble satt sammen av en kontaktperson for tilsyn i hver avdeling, og fungerte til dels som et tilsynssekretariat for embetsledelsen. Gruppene skulle brukes i saker som gikk på samordning og kvalitetsutvikling av tilsyn. Et klart flertall av fylkesmannsembetene har etablert eller planlegger å etablere tilsynsgrupper. Ifølge én av fylkesmennene er det flere hensikter med tilsynsgruppene, blant annet:

...en mer strukturert og konsentrert bruk av arbeidskraft. (...) Slik vil fylkesmannen kunne møte kommunene på en mer samlet måte enn i dag (NIBR 2004a:63).

Undersøkelsen viser videre at noen av embetene hadde etablert eller planla å etablere en tverrgående arbeidsgruppe med ansvar for kommunale tilstandsvurderinger (overordnet faglig tilsyn).

Tilsynskoordinator er en annen samordningsmekanisme. Undersøkelsen viser at ett av embetene hadde en tilsynskoordinator i stab, direkte under fylkesmannen, som har i oppgave å følge opp et samordnende team sammensatt av én person fra hver avdeling.

Undersøkelsen viser videre at flere av embetene hadde etablert en intern database med tilsynsrapporter, oversikt over pålegg, økonomisk informasjon mv. om hver kommune. Hensikten var ifølge en assisterende fylkesmann:

Vi ønsker å bygge opp en database med oversikt over kommunenes økonomi, hvilke pålegg de har fått og liknende, som vi kan se til. På den måten vil vi hindre at Robekkommuner får pålegg som gjør vondt verre (NIBR 2004a:64).

I tillegg er det etablert en felles offentlig rapportdatabase for fylkesmannen og Arbeidstilsynet, der alle tilsynsrapporter skal legges ut. NIBRs undersøkelse viser imidlertid at det foreløpig bare er fire fylkesmannsembeter som benytter seg av denne basen.

Tilsynskalendere, eller aktivitetskalendere, er oversikter over planlagte, fastlagte og gjennomførte tilsyn i embetet. Hensikten er å unngå at én kommune blir utsatt for unødig tilsynsbelastning. Undersøkelsen viser at de aller fleste embetene enten har eller planlegger å etablere en felles tilsynskalender for embetet. Tilsynskalenderne legges vanligvis ut på hjemmesidene til fylkesmannsembetene, og er dermed tilgjengelige for alle.

I ett av fylkesmannsembetene hadde man som et ledd i samordningsarbeidet laget et dokument med skjematisk oversikt over hva alle avdelinger hadde tilsyn med, på hvilke områder de hadde samarbeid, og hvilke områder de potensielt kunne samarbeide om.

14.1.2 Samordning av virkemiddelbruk

NIBR (2004a) har undersøkt om det i fylkesmannsembetene skjer en overordnet samordning av praksis når det gjelder virkemiddelbruken innenfor tilsynet av ulike kommunale ansvarsområder. Her framkommer det at hensikten med denne typen samordning er å unngå at summen av de økonomiske konsekvensene av de forskjellige avdelingenes tilsyn blir uoverkommelig for den enkelte kommune, og å unngå at ulike pålegg motvirker hverandre. Denne typen samordning kan i tillegg redusere utilsiktede og uønskede vridninger i kommunenes prioriteringer på grunn av at noen avdelinger ved fylkesmannsambetet eventuelt i større grad enn andre gir kostnadskrevende pålegg og bøter.

Ved å la alle pålegg og avvik gå gjennom fylkesmannsnivået vil virkemiddelbruken samordnes. Undersøkelsen viser at de fleste embetene sam-

ordner bruken av pålegg og tvangsbøter på denne måten. Pålegg går som regel gjennom fylkesmannen. Likevel har størrelsen på pålegget betydning for om det går via fylkesmannen, jf. følgende uttalelse fra én av fylkesmennene:

De har ikke samordningsavdeling. Det er en varslingsplikt. Hvis de lager pålegg med større økonomiske konsekvenser skal man varsle fylkesmannen og kommuneøkonomi. Så tar de det derifra, om det skal opp på et ledermøte. Der det har vært omfattende bøter, det er i miljø (NIBR 2004a:66).

Denne uttalelsen illustrerer i tillegg at det er variasjoner mellom avdelingene knyttet til omfanget av pålegg. Undersøkelsen tyder på at miljøvern-avdelingen, helseavdelingen og sosialavdelingen er mer tilbøyelige til å gi ressurskrevende pålegg enn de andre avdelingene.

Avvik kan i lik grad med pålegg gi kommunene store utgifter. Likevel er det i mye mindre grad vanlig praksis at avvik går via fylkesmannen selv. Undersøkelsen viser at kun et fåtall av embetene praktiserer dette. Både når det gjelder pålegg og avvik, vil imidlertid størrelsesorden ha betydning for om virkemiddelbruken samordnes gjennom fylkesmannen.

Å sikre at pålegg fra ulike avdelinger ikke motvirker hverandre, er en annen måte å samordne tilsynet på. Undersøkelsen viser at det generelt sett er høy bevissthet om denne problemstillingen i fylkesmannsembetene, og at det arbeides aktivt for å forhindre at pålegg fra ulike avdelinger motvirker hverandre. De tiltak og rutiner som i denne sammenhengen benyttes, er ledermøter, samordningsmøter, tilsyns-/samordningsgrupper, intern dialog og faggrupper.

Generelt indikerer undersøkelsen til NIBR at omfanget av negative konsekvenser av manglende samordning av virkemiddelbruk er lite. For det første virker det som om fylkesmannens utøvelse av tilsyn forholdsvis sjelden utløser store kostnader for kommunene. Av undersøkelsen framkommer det at de virkelig tunge utgiftene utløses av Arbeidstilsynet, ikke av fylkesmanns-avdelingene. For det andre virker det som om fylkesmanns-avdelingene er svært tilbakeholdne med å ilegge bøter. Denne typen reaksjoner betraktes som et nederlag i forhold til dialogen mellom fylkesmannen og kommunene. For det tredje går som regel alle pålegg og bøter via fylkesmannen selv. Embetets bruk av virkemidler som vil påføre kommunene betydelige kostnader, samordnes altså via fylkesmannen.

14.1.3 Overordnet samordning i forhold til kommuneøkonomi

NIBR (2004a) har undersøkt om fylkesmannen vurderer de samlede konsekvenser for den enkelte kommunes økonomi av pålegg som gis i forbindelse med tilsyn i ulike sektorer. Når tilsynet med ulike kommunale ansvarsområder utøves av ulike avdelinger ved fylkesmannsembetet, er det en fare for at den enkelte utøver av tilsyn bare legger vekt på tjenestene innenfor sitt eget område. Det er fylkesmannen selv som må vurdere om og eventuelt på hvilken måte man skal ta hensyn til kommunens økonomiske situasjon.

I NIBR-rapporten vises det til at fylkesmennene er i et dilemma i forhold til den økonomiske situasjonen til kommunene. På den ene siden har fylkesmannen ansvar for å holde oppsyn med kommunene i fylket når det gjelder økonomien. På den annen side skal fylkesmannen føre tilsyn med at den kommunale tjenesteproduksjonen er i samsvar med lover og forskrifter. Det kan bety at fylkesmannen kan pålegge en kommune å fatte vedtak som innebærer økte utgifter og dermed fører til en ytterligere svekkelse av den økonomiske situasjonen.

Det sentrale spørsmålet i denne sammenhengen er om kommunens økonomiske situasjon skal tas i betraktning under tilsynet eller ikke. En avdelingsleder uttrykte dette slik:

Lista [nivået på tjenesteproduksjonen] skal ikke ligge lavere enn et forsvarlig nivå – og dette er uavhengig kommunenes økonomi. Minimumsnivået skal være det samme. Dette er problematisk, særlig overfor Robekkkommuner. En Robekkkommune ser ut til å få mulkt nå, på grunn av tilstanden i barnevernet. Da må vi spørre oss; er dette hensiktsmessig? Vi må prøve å komme i dialog med kommunen, men det er ikke noen vei utenom mulkt. Her er det imidlertid uenighet mellom departementene: AAD og KRD vil ikke at vi skal gi, mens BFD vil vi skal gi (NIBR 2004:69).

Undersøkelsen gir ikke entydige svar på hvordan tilsynet ble vurdert i forhold til kommuneøkonomi. Flere av fylkesmennene la vekt på behovet for samordning på dette området, noe denne uttalelsen illustrerer:

Fylkeslegen har ingen tradisjon på å ta hensyn til kommunenes økonomi, det må de lære seg. Det er det samme med sosialavdelingen. Beredskaps-, justis- og kommunalavdelingen sier hele tiden at "Nå må dere ikke komme med for omfattende pålegg til fattige kommuner", og minner stadig om det (fylkesmann) (NIBR 2004a:70).

Samtidig kom det i undersøkelsen fram synspunkter av denne typen:

Vi salderer ikke vekk folks rettigheter. Problemene skal synliggjøres. De får pålegg eller mulkt, og så får det komme frem i andre sammenhenger at dette har ikke kommunen råd til. Men vi kan ikke si at i denne kommunen får ikke folk sine rettigheter (fylkesmann) (NIBR 2004a:69).

Undersøkelsen viser i tillegg at det på dette punktet er klare forskjeller mellom de ulike avdelingene. Helseavdelingen ser ut til å være den avdelingen som i minst grad, om i noen grad, tar kommuneøkonomi i betraktning:

Vår tradisjon er rettighetsbasert og konkret. Vi tar ikke hensyn til kommuneøkonomi. Lista legges like høyt uavhengig kommunenes økonomi. Vi vet likevel hva andre avdelinger gjør, og vi kan ta det uformelt inn i hvor aggressivt vi følger det – men lista legges uansett like høyt (fylkeslege) (NIBR 2004a:69-70).

Utdanningsavdelingen og beredskapsenheten ser ut til å være de avdelingene som tar mest hensyn til kommuneøkonomi:

I noen tilfeller skal lista legges likt, men i andre tilfeller SKAL man ta hensyn til kommuneøkonomi. (avdelingsleder, utdanning) (NIBR 2004a:70).

Undersøkelsen viser at embetene i stor grad benytter de samme rutinene for å samordne avdelingene. Eksempelvis at alle avdelingene får tilgang på rapporter om kommunenes økonomiske status. I tillegg blir de økonomiske rådgiverne trukket fram som sentrale aktører her. Et annet embete trakk fram tiltak som å bygge opp en database med oversikt over kommunenes økonomi, hvilke pålegg de har fått, og lignende forhold, som embetet kunne benytte for enkelt å skaffe seg oversikt over kommunenes økonomi.

Kommunene gir på sin side uttrykk for at fylkesmannsembetene har ganske ulikartet praksis når det gjelder samordning av tilsyn i forhold til kommuneøkonomi. Følgende uttalelse fra en rådmann illustrerer at det kan forekomme ulike holdninger til samordning i forhold til kommuneøkonomi i de ulike avdelingene:

I fjor da vi var ute å kjøre fortsatte utdanningsdirektøren å pålegge oss ting. Nå har vi det i psykiatrien; kommunen får ikke lov å slanke organisasjonen i forhold til dette feltet hvis de skal få de øremerkede midlene. Vi hadde et tilfelle hvor kommunen vedtok å legge ned to sykehjem – hvor fylkeslegen grep inn. Det

førte til at vi bare har klart å legge ned ett av dem. Der sprakk vi på 10 mill i budsjettet, - hadde fylkeslegen spilt på lag hadde vi klart det. [Fylkessykepleier] har makt – og han gjør seg opp sin mening om situasjonen. Men det er de folkevalgte som skal bestemme hvor mye vi skal bruke på denne sektoren – dette har ikke [Fylkessykepleier] peiling på! I sin innerste sjel er de sektoriserede, får de sjansen til å ta oss – så gjør de det. De er ikke interessert i å hjelpe oss å skjære ned, bare de som jobber med økonomi hos fylkesmannen er interessert i det (NIBR 2004a:71).

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

14.2 Samordning i forhold til sektortilsyn

I dette avsnittet beskrives samordningen av statlig kommunerettet tilsyn generelt. Det betyr at fokuset ikke er på samordningen av tilsyn internt i fylkesmannsembetet, men på samordningen av statens samlede tilsynsvirksomhet. Tilsynet som utøves i fylkesmannsembetene og tilsynet som utøves av generelle tilsynsorganer må være samordnet. Med sektortilsyn menes statlige tilsyn som er organisert som egne organer utenfor fylkesmannsembetene. De fleste av disse tilsynsorganene er innrettet mot å føre tilsyn overfor samfunnet generelt, ikke overfor kommuner og fylkeskommuner spesielt. Men likevel vil mange av disse tilsynsorganene ha ansvaret for tilsyn som i realiteten i stor grad berører kommunesektoren. For eksempel er tilsyn med arbeidslivet lagt til Arbeidstilsynet. Fordi kommuner og fylkeskommuner er store arbeidsgivere, vil de i stor grad berøres av Arbeidstilsynets tilsyn. Tilsynsvirksomheten til sektortilsynene må av den grunn stå sentralt i beskrivelsen og vurderingen av samordning av tilsyn rettet mot kommunesektoren.

Undersøkelsen til NIBR indikerer at fylkesmannens utøvelse av tilsyn forholdsvis sjelden utløser store kostnader for kommunene. Det gjør

derimot pålegg og bøter fra generelle tilsyn som for eksempel Arbeidstilsynet. Undersøkelsen dokumenterer at det både i fylkesmannsembetene og i kommunene er stor irritasjon over at Arbeidstilsynet griper inn i kommunenes prioriteringer på vedlikeholdssiden, og krever opprustning av enkelte arbeidsplasser uten å ha noe samlet kunnskap om behovene på andre kommunale arbeidsplasser, bygninger og anlegg, noe som kan føre til at ressursene ikke settes inn der det er mest presserende behov for dem. Denne måten å utøve tilsyn på oppfattes som en stor inngripen i det kommunale selvstyret (NIBR 2004a).

Fylkesmannen er i fylkesmannsinstruksen gitt en generell samordningsfunksjon overfor kommunesektoren. Av instruksjonen går det blant annet fram at fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket. Fylkesmannen skal videre arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltningen, og bistå statlige etater med behandlingen av spørsmål som tas opp med kommunene eller fylkeskommunen. Fylkesmannens samordningsansvar slik det omtales i rundskriv H-2143 (*Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren*, Kommunal- og regionaldepartementet), gjelder tverrsektoriell samordning av statlige styringssignaler rettet mot kommunesektoren, og omfatter samordning mellom sektorer og mellom forvaltningsnivåer. Samordningsansvaret gjelder også i forhold til statlige etater i fylket som er plassert utenfor fylkesmannsembetet, og som har et oppfølgingsansvar overfor kommunesektoren.

Kommunal- og regionaldepartementet, i samarbeid med Arbeids- og administrasjonsdepartementet, innhentet våren 2004 opplysninger om fylkesmannsembetenes samhandling og samordning i forhold til sektortilsynene. Bakgrunnen var at det fra kommunesektorens side var blitt hevdet at sektortilsynene er faglig kompetente og ressurssterke, men lite samordnet og harmonisert i forhold til regjeringens overordnede politikk overfor kommunesektoren. Formålet var å kartlegge om embetene har etablert kontaktpunkt med disse tilsynene, og i tilfelle hvilke rutiner man har for samhandling og samordning.

Det innhentede materialet viser at de aller fleste fylkesmannsembetene har en viss grad av samordning mot tilsynene knyttet til helse, miljø og sikkerhet (HMS), det vil si Arbeidstilsynet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Det er i hovedsak miljøvern- og beredskapsavdelingene i embetene som har denne

kontakten. Det synes å være liten grad av skriftlige rutiner/avtaler for samordningen mellom fylkesmannsembetet og sektortilsynene. I den grad denne typen skriftlig dokumentasjon eksisterer, så er det overfor Arbeidstilsynet og DSB i tilknytning til HMS-området.

Materialet viser videre at samordningen i all hovedsak dreier seg om praktiske forhold. Det skjer i liten grad samordning av virkemiddelbruk eller i forhold til kommuneøkonomi. Det finnes likevel eksempler fra to fylker på at det også i forhold til virkemiddelbruk/økonomi skjer en viss grad av samordning mellom fylkesmannsembetet og sektortilsynene. For det første gjelder dette i Vestfold fylke. I regi av fylkesmannen har det de ti siste år vært gjennomført en rekke tiltak knyttet til samordning av tilsyn, både på HMS-området og på velferdsområdet. Det er etablert møtekalender for kommunerettet aktivitet, og det gjennomføres en

Boks 14.1 Rutiner for samordning – Fylkesmannen i Rogaland

Utgangspunkt:

Fylkesmannen skal samordne statlig virksomhet i fylket

Rutiner:

Avdelingsdirektør har ansvaret for samordning av fylkesmannens oppgaver innen avdelingens saksområde. Det vil si at det alltid skal tas nødvendig kontakt med andre avdelinger ved embetet i saker som vedrører disse, eller når det ellers er grunn til å tro at andre avdelinger ikke vil være enige i vedtaket eller uttalelsen. Avdeling med saksbehandlingsansvar skal utarbeide fylkesmannens felles samordnete standpunkt/uttalelse der det er tatt hensyn til fylkesmannens samlede ansvarsområde.

Det samme gjelder så langt som mulig for samordning med andre regionale statsetater.

Dersom avdelingene ikke blir enige, skal saken legges fram for embetsledelsen til endelig avgjørelse. Det samme gjelder saker der fylkesmannens standpunkt er i konflikt med standpunkt til andre statlige organer.

En avdeling skal ikke gi uttrykk for foreløpig standpunkt overfor parter, kommune eller andre i saker som vedrører flere avdelinger, eller andre statsetater, eller skal legges fram for fylkesmannen til endelig avgjørelse, før nødvendig intern samordning eller avklaring har funnet sted.

samordnet behandling av kommunenes budsjett og økonomiplan. I tillegg er det etablert en koordineringsmekanisme for tilsynenes virkemiddelbruk: Alle statlige pålegg/krav til kommunene som overstiger 200 000 kroner i årsbudsjettvirkning, skal rapporteres til økonomirådgiveren ved fylkesmannsembetet. I 2004 er samordningen av tilsyn særlig konsentrert om helsetjenester og sosiale tjenester i kommunene, tilsyn med grunnskoler (Arbeidstilsynet og embetets helse- og sosialavdeling og avdeling for oppvekst og opplæring) og beredskapstilsyn med kommunene (embetets beredskapsavdeling og Nasjonal sikkerhetsmyndighet).

Fylkesmannen i Aust-Agder opplyser at de på ad hoc basis har møter med Arbeidstilsynet, og at dette for eksempel kan være i forbindelse med pålegg av en viss størrelse til enkelt kommuner. I slike saker forsøker fylkesmannen sammen med Arbeidstilsynet å få til en omforent prioritering av statlige pålegg.

Rutiner for samordning fra Fylkesmannen i Rogaland er beskrevet i boks 14.1. Rutinene inkluderer samordning internt (mellom avdelingene i embetet) og eksternt (mellom embetet og sektortilsynene).

14.3 Utvalgets vurderinger og tilrådinger

Etter utvalgets oppfatning er spørsmålet om samordning av statlig tilsyn av sentral betydning i utformingen av statlig tilsyn med kommunesektoren. Utvalget peker på at det er kommet tydelige signaler ifra kommunesektoren på at staten i tilsynssammenheng ikke opptrer tilstrekkelig samordnet. Utvalget skal ifølge mandatet søke å komme fram til et tilsynssystem som er til beste for kommunenes og fylkeskommunenes samlede oppgaver. Utvalget understreker betydningen av at statens tilsynsvirksomhet ivaretar hensynet til helhet og samordning. Kommunene og fylkeskommunene er gitt oppgaver på mange ulike sektorer, og har dermed et helhetlig ansvar overfor sine egne innbyggere. Staten må i sin tilsynsvirksomhet ta hensyn til dette.

Det vises til at utvalget i kapittel 9 tilrår at det i kommuneloven innføres felles bestemmelser om statlig tilsyn med kommunesektoren. Bestemmelsene vil gi rammer, prosedyrer og virkemidler for tilsynet. Etter utvalgets oppfatning vil dette gjøre statens tilsyn med kommunene mer oversiktlig, enhetlig og forutsigbart. Etter utvalgets oppfatning vil innføringen av felles tilsynsbestemmelser sam-

tidig være et viktig bidrag for å samordne statlig tilsyn med kommunene. Dagens rettsgrunnlag for tilsynet er basert på hjemler i særlovgivningen, og er verken sammenhengende eller ensartet. Felles hjemmelsgrunnlag og regler for utøvelsen av tilsynet vil i seg selv gjøre statens tilsynsvirksomhet med kommunene mer samordnet.

Utvalget har lagt til grunn mandatets føringer om at statlig tilsyn med kommunesektoren skal ligge til fylkesmannen for å sikre samordning og politisk kontroll. Utvalget tilrår videre at ansvaret for tilsyn med helsetjenesten overføres fra Helsetilsynet i fylket til fylkesmannen. Dette vil styrke samordningen av tilsynsvirksomheten på de sektorer som fylkesmannen har ansvaret for.

Utvalget peker på at det er kommet tydelige signaler ifra kommunesektoren på at staten i tilsynssammenheng ikke opptrer tilstrekkelig samordnet. Det er derfor viktig at de ulike delene av statens tilsynsvirksomhet samordnes. Dette gjelder både tilsynet på de områdene som fylkesmannen har ansvaret for, og det tilsynet som sektortilsynene har ansvaret for. Det synes å være særskilte samordningsbehov i tilknytning til sektortilsynenes virksomhet.

Det er flere grunner til at samordning er viktig: For det første er det uheldig hvis ulik virkemiddelbruk mellom sektorer (for eksempel ved at én sektor i større grad enn andre benytter seg av pålegg/sanksjoner) fører til vridninger i kommunenes prioriteringer. Tilsynet kan på den måten gripe inn i det kommunale selvstyret. For det andre må man forsøke å unngå at ulike pålegg motvirker hverandre. Et eksempel på hvordan pålegg kan motvirke hverandre, er at lovpålagte krav som skal ivareta hensynet til beboerne ved en kommunal institusjon, kan bli skadelidende hvis kommunen pålegges å stenge institusjonen av hensyn til regelverk som ikke er ment å beskytte beboerne, men andre interesser knyttet til institusjonen (for eksempel arbeidstakernes rettigheter). Etter utvalgets oppfatning må tilsynet ta hensyn til at kommunen er en virksomhet med ansvar for flere oppgaver.

For det tredje må man unngå at summen av pålegg overstiger de økonomiske rammene som er til disposisjon. Dette forholdet har sterke felles trekk med overordnet samordning i forhold til kommuneøkonomi, jf. avsnitt 14.1.3. Begge problemstillingene er knyttet til forholdet mellom pålegg med økonomiske konsekvenser og kommuneøkonomi. Det sentrale spørsmålet er om tilsynsmyndigheten skal ta hensyn til kommunens økonomiske situasjon. Hvis tilsynsmyndigheten velger å ikke ta hensyn til kommunens økonomi, og den aktuelle kommunen får pålegg/tvangsbø-

ter, vil økonomien forverres ytterligere. Kommunen kan da komme i en situasjon der den enten tvinges til å redusere tjenestetilbudet på andre sektorer, og/eller må bryte økonomibestemmelsene i kommuneloven.

Utvalget understreker at dette er et vanskelig dilemma å ta stilling til. Utvalget er gitt i mandat å søke å komme fram til et tilsynssystem som er til beste for kommunenes og fylkeskommunenes samlede oppgaver. Samtidig er det etter utvalgets oppfatning ikke riktig at tilsynsmyndighetene av hensyn til en kommunes økonomi skal la være å føre tilsyn eller å gi pålegg. Kommunene er gitt visse plikter som de må oppfylle. Og innbyggernes rettigheter gitt i lov kan ikke vike av hensyn til kommunens økonomi.

Ofte signaliseres det fra kommunene at det ikke er sammenheng mellom kommunens pålagte oppgaver og kommunens ressurser. Etter utvalgets oppfatning er det likevel ikke tilsynets oppgave å saldere en kommunes oppgaveportefølje. Forutsatt at det er et misforhold mellom oppgaver og ressurser, er det Stortingets oppgave å sørge for at det skapes likevekt i dette forholdet. Det er kommunen selv som må gjøre de nødvendige avveininger mellom gitte ressurser og pålagte oppgaver. Å gi fylkesmannen en slik rolle er i realiteten å gi en statlig embetsmann innpass i den kommunale prioritering og oppgaveløsning. Dette skaper uklare ansvarsforhold. Både rettslig og politisk er det kommunen som står ansvarlig for hvordan de oppgavene som kommunen er pålagt i lov, skal løses. Kommunen må derfor selv foreta de nødvendige prioriteringer mellom de ulike lovpålagte oppgaver.

Tilsynsmyndigheten bør i større grad enn nå ivareta hensynet til kommunenes totale virksomhet. Utvalget tilrår at det lovfestes at tilsynsmyndigheten må ta i betraktning hvilke virkninger et pålegg vil ha på kommunens øvrige virksomhet. Det må være et mål å unngå at tilsyn på én sektor medfører utilsiktede konsekvenser på andre sektorer.

Utvalget foreslår at det tas inn en bestemmelse i kommuneloven om at fylkesmannen samordner praktiske sider og bruk av reaksjoner ved statlig tilsyn rettet mot kommunen eller fylkeskommunen. Å plassere dette ansvaret på ett sted vil være et viktig bidrag i samordningen av statlig tilsyn med kommunesektoren. Fylkesmannens samordningsansvar bør både omfatte tilsyn med kommunale plikter og andre statlige tilsynsorganers tilsyn med kommunenes aktørplikter. Både praktiske sider ved tilsynsarbeidet og tilsynets bruk av reaksjoner bør inngå i denne samordningen.

Det er i kapitlet vist at fylkesmannsembetene i varierende grad benytter seg av praktiske samordningsmekanismer. Både omfanget og typen varierer. Utvalget viser til de positive erfaringene knyttet til de praktiske samordningsmekanismene – både internt i embetet og mellom embetet og sektortilsynene. Utvalget tilrår at fylkesmannsembetene aktivt må etablere og videreutvikle mekanismer som ivaretar behovet for praktisk samordning av tilsyn.

Det understrekes at lovbestemmelsen pålegger fylkesmannen en plikt til å samordne statens tilsynsvirksomhet. Lovbestemmelsen innebærer samtidig en plikt for øvrige tilsynsmyndigheter til å delta i samordningen.

Fylkesmannen blir i utvalgets forslag til lovbestemmelse gitt myndighet til å samordne tilsynets bruk av reaksjoner. Fylkesmannens samordningsmyndighet er her avgrenset til de prosessuelle sidene ved samordningen. Fylkesmannen skal ikke ha myndighet til å overprøve sektortilsynet. Det betyr at det er sektortilsynet som alene avgjør om kommunen oppfyller sine lovplikter. På samme måte er det sektortilsynet som avgjør om det skal ilegges sanksjoner. Når det gjelder innretning av de ulike sanksjoner som tilsynet kan gi, er det imidlertid etter utvalgets oppfatning rom for dialog med kommunen og andre berørte statlige organer. Dette kan gjelde både tidspunktet for når et pålegg må oppfylles, og de vurderinger som tilsynsmyndigheten må gjøre i prosessen fra avvik er konstatert til sanksjon gis.

Utvalget tilrår at sektortilsyn skal varsle fylkesmannen i forkant av bruk av sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen. Formålet med denne bestemmelsen er å sikre at fylkesmannen er informert om den enkeltes kommunes tilsynsbyrde. Denne typen informasjon må fylkesmannen ha for å kunne utøve sin samordningsmyndighet. Sektortilsynene gis derfor en plikt til å holde fylkesmannen informert.

Fylkesmannen må på grunnlag av den informasjon han mottar, vurdere om det bør etableres en dialog mellom fylkesmannen, sektortilsynet og den aktuelle kommunen. Formålet vil være å drøfte utformingen av en eventuell sanksjon og

kommunens oppfølging av denne. Fylkesmannens ansvar i denne prosessen vil være å ta initiativ til kontakt mellom partene, sikre at kommunens synspunkter kommer fram, og sikre at de virkningene sanksjonen vil ha på kommunens øvrige virksomhet, blir klarlagt.

En slik dialog kan også danne grunnlaget for en diskusjon om hvordan kommunen over tid kan følge opp flere pålegg som ikke kan etterkommes samtidig. Fylkesmannen har i denne situasjonen altså ikke myndighet til å hindre gjennomføringen av noen av påleggene. Dette vil strekke seg ut over det utvalget legger i samordning. Fylkesmannen kan imidlertid i et slikt tilfelle, i samråd med sektortilsynet og kommunen, finne løsninger som gjør at begge pålegg kan oppfylles. Dette kan for eksempel gjøres ved at fylkesmannen, sektortilsynet og kommunen finner fram til en plan for hvordan forholdene kan bringes i samsvar med reglens krav. Sektortilsynet er imidlertid pliktige til å delta i samordningsdialogen.

Utvalgets tilrådinger

Tilråding nr. 15: Tilsynet må ved bruk av sanksjoner i forkant vurdere de virkningene sanksjonen kan ha for kommunens øvrige virksomhet.

Tilråding nr. 16: Fylkesmannen gis kompetanse til å samordne statlig tilsyn med kommunene. Denne samordningen omfatter fylkesmannens tilsyn med kommuneplikter og andre statlige tilsynsorganers tilsyn med kommunenes aktørplikter. Både praktiske sider ved tilsynsarbeidet og tilsynets bruk av reaksjoner inngår i denne samordningen. Sektortilsynene skal ha en plikt til å delta i samordningsprosessen, men deres vedtakskompetanse endres ikke. Fylkesmannen må etablere og videreutvikle samordningsmekanismer knyttet til praktiske sider ved tilsynet og bruken av reaksjoner. Sektortilsyn (andre statlige organer enn fylkesmannen) skal varsle fylkesmannen i forkant av bruk av sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen. Tilsynet skal ved bruk av sanksjoner ha dialog med kommunen om utforming av sanksjonen og om kommunens oppfølging av denne. Dialogen skal skje i regi av fylkesmannen.

Kapittel 15

Økonomiske og administrative konsekvenser

I dette kapitlet omtales økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets tilrådinger. I kapittel 2 er det gitt et sammendrag av utredningen og utvalgets tilrådinger. Detaljer om vurderinger og tilrådinger er omtalt i kapittel 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 og 14.

Ifølge utredningsinstruksen og utvalgets mandat skal utredningen inneholde en konsekvensutredning som skal bestå av analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutningen som foreslås truffet. Konsekvensutredningen skal spesielt omfatte økonomiske konsekvenser for dem som berøres, herunder statlige, fylkeskommunale og kommunale budsjetter samt næringsliv og enkeltpersoner.

Kapitlet er todelt: Først redegjøres det for mulige direkte konsekvenser av utvalgets tilrådinger, deretter redegjøres det for mulige indirekte konsekvenser.

Det vil etter utvalgets vurdering ikke være administrative konsekvenser av betydning av utvalgets tilrådinger. Redegjørelsen i dette kapitlet er av den grunn i hovedsak knyttet til økonomiske konsekvenser.

Utvalget gjør oppmerksom på at det i utredningen ikke legges fram et eget forslag som baseres på uendret ressursbruk, slik mandatet og utredningsinstruksen krever. Utvalget viser til at denne bestemmelsen er ment å komme til anvendelse når det fremmes primære forslag om økt ressursbruk, noe som ikke er tilfellet her.

15.1 Mulige direkte konsekvenser

Utvalget tilrår at regjeringen foretar en samlet gjennomgang av dagens tilsynsordninger med det formål å vurdere om tilsyn er nødvendig og hensiktsmessig. Flertallet i utvalget mener at det skal være et mål at statlig tilsyn med kommunesektoren skal reduseres. Forutsatt at en eventuell reduksjon av tilsyn vil gi tilsvarende reduksjon i ressursbehovet knyttet til tilsyn, kan en reduksjon av tilsyn gi innsparinger i staten og kommunene.

En eventuell reduksjon i statlig tilsyn med kommunesektoren er ikke tallfestet. Derfor er heller ikke mulige innsparinger ved en eventuell reduk-

sjon i tilsyn angitt i eksakte beløp. Det kan imidlertid angis mulige innsparingsbeløp gitt ulike prosentvise reduksjoner i ressursbehovet knyttet til tilsyn. Det må da tas utgangspunkt i faktisk ressursbruk knyttet til tilsyn i dag. Det understrekes at de følgende kostnadsestimaterne er beheftet med usikkerhet. Det vises for øvrig til omtalen av analysen av kostnader og nytteeffekter av den statlige tilsynsfunksjonen (SNF 2004) i kapittel 6.3.2. Med utgangspunkt i SNF (2004) kan det anslås at kommunenes samlede kostnader ved tilsyn er 32 millioner kroner per år, og at fylkesmennenes ressursbruk er 65 millioner kroner per år. Med utgangspunkt i SNF (2004) kan også konsekvensene for sysselsettingen hos henholdsvis fylkesmennene og i kommunene anslås. Det kan anslås at fylkesmennene bruker 125 årsverk på tilsynsvirksomheten. For kommunene kan det anslås at de bruker 75 årsverk i tilknytning til statlig tilsyn (anslaget skal inkludere de årsverkene som går med i kommunene knyttet til forarbeid, gjennomføring og etterarbeid i forbindelse med statlig tilsyn). Kommunene og fylkesmennene brukte til sammen 97 millioner kroner på tilsyn i 2003. Det var 200 årsverk som ble lagt ned i dette arbeidet.

Med utgangspunkt i en faktisk ressursbruk i 2003 på 200 årsverk vil 10 prosent reduksjon i tilsyn gi en reduksjon på 20 årsverk. Det vil si et mulig innsparingsbeløp på om lag 10 millioner kroner. En reduksjon i tilsyn på 5 prosent vil gi en reduksjon på 10 årsverk. Innsparingspotensialet vil da være på om lag 5 millioner kroner.

Det understrekes at de anslagene over faktisk ressursbruk knyttet til tilsynet i dag som er grunnlaget for angivelsen av mulige innsparingsbeløp, er beheftet med usikkerhet. Det er heller ikke tatt hensyn til eventuelle ekstra kostnader som følge av reduksjon i tilsynet; for eksempel kostnader i kommunene knyttet til en eventuell styrking av lokal kontrollkompetanse som erstatning for statlig tilsyn.

15.2 Mulige indirekte konsekvenser

Utvalgets tilrådinger kan indirekte og over tid ha konsekvenser for formålseffektiviteten i statens til-

synsvirksomhet overfor kommunesektoren og for prioriteringseffektiviteten i kommunene.

Formålseffektivitet i tilsynet

Utvalget tilrår at det innføres felles regler og prosedyrer for hvordan tilsyn med kommunesektoren skal gjennomføres. Det vil gjøre gjennomføringen av fylkesmannens tilsyn mer systematisk og enhetlig – på tvers av sektorer og fylker. Reglene inkluderer en presisering og avgrensning av hva tilsyn er og skal være. I dag er tilsynsbegrepet uklart definert, samtidig som tilsynet er ulikt praktisert. En tydeliggjøring av tilsynsbegrepet vil sikre lik tilsynspraksis, og samtidig sikre at tilsynet fokuserer på det som er formålet med virksomheten, nemlig å kontrollere lovligheten av kommunens pliktoppfyllelse. Utvalget tilrår videre en framgangsmåte for valg av tilsynsområde. Dette vil sikre at tilsynet rettes mot de områdene der behovet er størst. Reglene for tilsyn skal videre inneholde bestemmelser om samordning av statens tilsynsvirksomhet overfor kommunene. Det betyr blant annet gjennomføring av praktiske samordningstiltak som koordinering av tilsynsbesøk og utveksling av informasjon mellom de ulike tilsynsmyndighetene. Det kan antas at disse forslagene til sammen vil bidra til å gjøre statens tilsynsvirksomhet mer mål effektiv. Endringene vil ikke ha direkte budsjettmessige konsekvenser. Omfanget av statlige midler som benyttes til tilsyn, antas ikke endret som følge av forslagene, men midlene vil bli brukt på en mer effektiv og rasjonell måte.

Prioriteringseffektivitet i kommunene

Det kan antas at utvalgets forslag knyttet til avgrensning og definisjon av tilsyn, virkemiddelbruk og samordning vil bidra til en økning av kommunenes handlingsrom. Det kan videre forventes at dette økte handlingsrommet for kommunene over tid vil gi økt prioriteringseffektivitet i kommunene. Det er en generell antakelse at kommunenes nærhet til innbyggerne gir dem gode muligheter til å sikre bedre samsvar mellom ressursbruk og behov, det vil si prioriteringseffektivitet.

Utvalgets tilrådinger knyttet til avgrensning og definisjon av tilsyn betyr at veiledning ikke lenger skal være en del av tilsynet, og at tilsynet avgrenses til å være kontroll av lovlighet. Det vil tydeliggjøre hva tilsyn er og hva tilsynet kan påpeke. Fylkesmannen skal fortsatt være veiledningsinstans overfor kommunene, men det skal skilles tydeligere mellom fylkesmannen som veileder og som kontrollør. Som veiledningsinstans er fylkesmannen en rådgiver, og så lenge kommunen ikke bryter loven, vil kommunen stå fritt til å følge eller å ignorere veilederens råd. Som en konsekvens vil kommunenes handlingsrom overfor tilsynsmyndigheten øke. Samtidig vil avgrensningen av tilsyn til å gjelde lovlighetskontroll bety at tilsynet underlegges begrensninger med hensyn til å overprøve kommunens frie skjønn og kommunens forståelse av kommunepliktene.

Utvalgets flertall (alle unntatt medlemmet Tove Eikrem Mork) tilrår at tilsynet kan gi pålegg til kommunene, men ikke gi sanksjoner som tvangsmulkt mv. Felles regler på dette området vil, sammen med en bedre samordning av tilsynet, være et bidrag til økt prioriteringseffektivitet ved at kommunen ikke tvinges til å vri virksomheten til de områdene der sanksjonene fra staten er særlig sterke. Videre vil økonomiske sanksjoner hindre annen oppgaveløsning.

Samordning av tilsynets praktiske sider kan bidra til å redusere kommunenes ressursbruk i tilknytning til tilsyn. Samordning av tilsynets virkemiddelbruk kan forventes å redusere uønskede vridningseffekter av tilsynet på kommunenes prioriteringer, for eksempel som følge av at det på enkelte områder i større grad anvendes pålegg og sanksjoner enn på andre. Ved denne typen samordning kan man samtidig unngå at ulike pålegg motvirker hverandre. Dette kan bidra til prioriteringseffektivitet ved at man i økende grad unngår pålegg som motvirker hovedformålet med virksomheten på det aktuelle området. Samtidig har utvalget påpekt at innbyggernes rettigheter gitt i lov ikke kan vike av hensyn til kommunenes økonomi, i motsatt fall ville uheldige fordelingsvirkninger være en konsekvens av samordningen.

Kapittel 16

Skisse til lovbestemmelser

16.1 Innledning

I avsnitt 16.4 presenterer utvalget en skisse til kapittel 10A i kommuneloven om statlig tilsyn med kommunene og fylkeskommunene. Avsnitt 16.5 inneholder en skisse til mønsterbestemmelse for regler om statlig tilsyn med kommunesektoren i særlovgivningen. Lovtekstene er ment som skisser, ikke fullt ut gjennomarbeidede lovutkast. Merknadene i avsnitt 16.2 og 16.3 er tilpasset dette.

16.2 Merknader til skisse til nytt kapittel 10A i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Kapittel 10A. Statlig tilsyn med kommunen eller fylkeskommunen

Utvalgets system for hjemler for statlig tilsyn med kommunesektoren bygger på at det gis felles bestemmelser i et nytt kapittel 10A i kommuneloven for tilsynet, mens det i særlovgivningen pekes ut hvilke områder det skal føres tilsyn med. Med særlovgivningen menes her de lover som regulerer den enkelte tjeneste eller kommunale plikt – for eksempel barnevernloven, opplæringsloven etc. – og egne tilsynslover for de enkelte sektorer (for eksempel lov 30. mars 1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helsetjenesten). For å legge til rette for et helhetlig system har utvalget skissert en mønsterbestemmelse for reglene i særlovgivningen der det pekes ut hvilke områder det skal føres tilsyn med, jf. avsnitt 16.5.

§ 60a. Kapitlets virkeområde

Virkeområdet omfatter kommunens oppfyllelse av sine plikter enten oppfyllelsen skjer i a) egen regi (bruk av tjenestetilbydere som er en del av kommunen) eller b) ved kjøp av tjenester fra selvstendige rettssubjekt (tjenesteavtaler). Private tilbydere som utfører tilsvarende tjenester uten avtale med kommunen, eller med kommunal finansiering, omfattes derimot ikke.

Virkeområdet for kapitlet er avgrenset til tilsyn med de genuine kommunale pliktene, det vil si plikter som kun er pålagt kommuner og som er pålagt kommunene i deres egenskap av å være lokale folkevalgte organer (kommuneplikter). Reglene kommer derfor ikke til anvendelse på tilsyn med kommunens etterlevelse av regler som retter seg mot enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste (aktørplikter). Kommunen kan for eksempel drive et forbrenningsanlegg for avfall og omfattes dermed av forurensningslovens regler på samme måte som enhver som driver en forurensende aktivitet. Et annet eksempel er kommunens plikter som arbeidsgiver. I egenskap av å være arbeidsgiver er kommunen underlagt arbeidsmiljølovens regler på samme måte som private arbeidsgivere.

I utkastet § 60a annet ledd annet punktum er det likevel tatt inn en bestemmelse om at § 60e gjelder for alt statlig tilsyn rettet mot en kommune, jf. merknadene til § 60e. Paragraf 60e gjelder altså både kommunale plikter og aktørplikter.

§ 60b. Lovlighetstilsyn

Gjennom utkastet § 60b avgrenses statlig tilsyn med kommunesektoren til å gjelde kontroll med *lovligheten* av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov (kommuneplikter). Dette innebærer at tilsynet underlegges de samme begrensninger som domstolene med hensyn til å overprøve kommunens frie skjønn. Med fritt skjønn siktes det her både til hensiktsmessighets-skjønn og den friheten som noen ganger er gitt forvaltningen ved subsumsjon under skjønnsmessige og vage begrep. Lovlighetstilsyn er nærmere omtalt i kapittel 10.

Myndigheten til å føre tilsyn etter kapittel 10A er i lovskissen lagt direkte til fylkesmannen, fordi det er klart at det er denne instansen som skal være tilsynsmyndighet, jf. utvalgets mandat punkt nr. 5. En lovtekst som formelt utpekte departementet – og som forutsatte at departementet delegerte myndigheten til fylkesmannen – ville derfor ikke gjenspeile virkeligheten. Det er ikke meningen at utpeking av fylkesmannen som tilsynsmyndighet

direkte i loven skal berøre departementets ordinære mulighet til å styre fylkesmannen gjennom blant annet instruksjon, eller gjennom omgjøring av fylkesmannens vedtak etter forvaltningsloven § 35.

Uttrykket ”der departementet i lov er gitt myndighet til å føre tilsyn” viser til at det i særlovgivningen pekes ut hvilke områder det skal føres tilsyn med, jf. avsnitt 16.5 og kapittel 9.2.

§ 60c. Innsyn

Utkastet § 60c gir fylkesmannen – når fylkesmannen fører tilsyn i medhold av kapittel 10A – hjemmel til innsyn i saksdokumenter, til å kreve opplysninger og adgang til institusjoner og anlegg.

Av annet ledd framgår det at fylkesmannen har de samme rettighetene overfor private rettssubjekter som utfører kommunale oppgaver (kommuneplikter) etter avtale med kommuner. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for innsyn i saksdokumenter, til å kreve opplysninger og adgang til institusjoner og anlegg for tilsyn med aktørplikter. Slik hjemmel må finnes i den enkelte lov som gir hjemmel for tilsyn med aktørplikten.

§ 60d. Pålegg

Første ledd gir fylkesmannen hjemmel til å gi pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelser fylkesmannen fører lovlighetstilsyn med (kommuneplikter). Bestemmelsen inneholder ikke hjemmel til å bruke tvangsmulkt.

Andre ledd fastslår at kommunen skal få en rimelig frist til å rette forholdet før det gis pålegg. Hva som er rimelig frist, må avgjøres ut fra forholdets art og kompleksitet. Det må foretas en avveining mellom kommunens evne til å rette forholdet og eventuelle virkninger for samfunnet og enkeltpersoner av å utsette retting.

Med henvisningen i utkastet tredje ledd til forvaltningsloven kap. VI sikres kommunene rett til å påklage vedtak om pålegg. Det synes i dag å være ulike oppfatninger av i hvilken grad en kommune kan påklage pålegg (og andre sanksjoner) etter forvaltningslovens bestemmelser. Bestemmelsen slår fast at kommunene har klagerett. Ved å vise til hele kapitlet kommer også bestemmelsene om omgjøring (§ 35) og sakskostnader (§ 36) til anvendelse.

§ 60e. Samordning av tilsynet

Paragrafen har et videre virkeområde enn kapitlet for øvrig, jf. § 60a, siste punktum. Paragrafen gjelder alt tilsyn som er rettet mot kommuner og

kommer til anvendelse både på tilsyn med kommunenes etterlevelse av plikter som bare er pålagt kommunen (kommuneplikter) og tilsyn med etterlevelsen av regler som retter seg mot enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste (aktørplikter).

Utvalget bruker reaksjoner som en felles betegnelse på de handlinger og virkemidler tilsynet kan bruke. I kapittel 13 viser utvalget til at tilsynet kan bruke ulike reaksjoner hvis tilsynet finner brudd på lovgivningen. Noen reaksjonsformer inneholder et element av tvang som tilsynet kan bruke for å yte press på kommunen. Dette vil typisk være pålegg og tvangsmulkt. Utvalget kaller slike reaksjoner for sanksjoner. I § 60e skiller utvalget mellom reaksjoner og sanksjoner. Første ledd omhandler alle typer reaksjoner. Andre, tredje og fjerde ledd gjelder bare sanksjoner, altså pålegg, tvangsmulkt og eventuelle andre reaksjonsformer som inneholder et element av grad tvang (jf. kapittel 13.2).

I første ledd gis fylkesmannen kompetanse til å samordne statlig tilsyn med kommunene. Samordningen omfatter fylkesmannens tilsyn med kommuneplikter og andre statlige tilsynsorganers tilsyn med kommunenes aktørplikter. Både praktiske sider ved tilsynsarbeidet og tilsynets bruk av reaksjoner inngår i denne samordningen. Fylkesmannens samordning av tilsynets bruk av reaksjoner er avgrenset til de prosessuelle sidene ved samordningen. Sektortilsynene har en plikt til å delta i samordningsprosessen, men deres vedtakskompetanse endres ikke. Det er sektortilsynet som alene avgjør om kommunen oppfyller sine lovplikter. På samme måte er det sektortilsynet som avgjør om det skal ilegges sanksjoner.

Andre ledd pålegger både fylkesmannen og statlig sektortilsyn å vurdere de virkninger sanksjonen kan ha for kommunens øvrige virksomhet, før fylkesmannen eller sektortilsynet vedtar sanksjoner mot en kommune.

I tredje ledd pålegges sektortilsyn å varsle fylkesmannen i forkant av bruk av reaksjoner med vesentlige virkninger for kommunen. Formålet med denne bestemmelsen er å sikre at fylkesmannen er informert om den enkeltes kommunes tilsynsbyrde. Denne typen informasjon må fylkesmannen ha for å kunne utøve sin samordningsmyndighet etter første ledd.

Fjerde ledd gjelder både fylkesmannen og sektortilsyn. Bestemmelsen pålegger fylkesmannen og sektortilsyn i forkant å ha dialog med kommunen om utformingen av sanksjonen og om kommunens oppfølging av denne. Dialogen skjer i regi av fylkesmannen, jf. første ledd.

16.3 Merknader til skisse til mønsterbestemmelse i særlovgivningen

I skisse til mønsterbestemmelse er det tatt inn en uttrykkelig henvisning til kapitlet i kommuneloven om statlig tilsyn med kommunesektoren som utvalget foreslår. Dette er gjort for at det skal være enkelt for brukerne av regelverket å se sammenhengen mellom sektorregelverket og kommuneloven. Mønsterbestemmelsen bygger på utvalgets prinsipp om at reglene i særlovgivningen skal peke ut hvilke spesifiserte områder det skal føres tilsyn med, jf. kapittel 9.2. Det er altså lagt opp til at det i særloven konkret angis hvilke deler av loven det skal føres tilsyn med.

I særlovgivning som regulerer tilsyn generelt, altså både tilsyn med kommuneplikter og aktørplikter, må det tas inn bestemmelser om at lovens regler om tilsyn ikke gjelder tilsyn med kommunene. Kommunelovens bestemmelser om statlig tilsyn med kommunesektoren gjelder isteden. I særlovgivningen pekes det imidlertid ut hvilke områder innenfor loven det skal føres tilsyn med. Også i lover som bare regulerer tilsyn med aktørplikter, må det tas det inn henvisning til i kommuneloven § 60e.

16.4 Skisse til nytt kapittel 10A i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Kapittel 10A. Statlig tilsyn med kommunen eller fylkeskommunen.

§ 60a. Kapitlets virkeområde

Statlig tilsyn med kommunenes eller fylkeskommunenes oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov skjer etter reglene i dette kapittel når ikke annet følger av lovgivningen ellers.

Reglene i dette kapittel er avgrenset til tilsyn med plikter som bare er pålagt kommunene eller fylkeskommunene. Bestemmelsen i § 60e gjelder likevel for alt statlig tilsyn rettet mot en kommune eller fylkeskommunen.

§ 60b. Lovlighetstilsyn

Fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov, der departementet i lov er gitt myndighet til å føre tilsyn.

§ 60c. Innsyn

Som tilsynsmyndighet etter dette kapitlet kan fylkesmannen kreve at kommunen eller fylkeskom-

munen gir opplysninger om enkeltsaker eller sider av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Fylkesmannen har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter og kan kreve at kommunale eller fylkeskommunale organer uten hinder av taushetsplikt gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at fylkesmannen kan utføre tilsyn i henhold til dette kapitlet. Fylkesmannen kan også kreve adgang til alle kommunale eller fylkeskommunale institusjoner, lokaler og anlegg som er nødvendige for at fylkesmannen kan utføre tilsyn i henhold til dette kapitlet.

Første ledd gjelder tilsvarende i forhold til private rettssubjekter som utfører kommunale eller fylkeskommunale oppgaver etter avtale med kommuner og fylkeskommuner.

§ 60d Pålegg

Fylkesmannen kan gi pålegg til kommunen eller fylkeskommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelser fylkesmannen fører tilsyn med etter § 60b.

Før pålegg benyttes, skal kommunen eller fylkeskommunen gis en rimelig frist til å rette forholdet.

Reglene i forvaltningsloven kapittel VI gjelder tilsvarende for vedtak om pålegg etter denne bestemmelse.

§ 60e. Samordning av tilsynet

Fylkesmannen samordner praktiske sider og bruk av reaksjoner ved statlig tilsyn rettet mot kommunen eller fylkeskommunen.

Før fylkesmannen eller statlig sektortilsyn vedtar sanksjoner mot en kommune eller en fylkeskommune plikter tilsynet å vurdere de virkninger sanksjonen kan ha for kommunens eller fylkeskommunens øvrige virksomhet.

Før sektortilsyn vedtar sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen, skal tilsynet varsle fylkesmannen.

Ved bruk av sanksjoner skal tilsynet i forkant ha dialog med kommunen eller fylkeskommunen om utformingen av sanksjonen og om kommunens eller fylkeskommunens oppfølging av denne.

16.5 Skisse til mønsterbestemmelse i særlovgivningen

Departementet fører tilsyn med § ... og Tilsynet skjer i henhold til lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10A.

Litteraturliste

- Aven, Terje, Marit Boyesen, Ove Njå, Kjell Harald Olsen og Kjell Sandve (2004) *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Betænkning nr. 1395:2000 *Statens tilsyn med kommunerne*
- Graver, Hans Petter (2002) *Alminnelig forvaltningsrett, 2.utg.* (2002) Oslo: Universitetsforlaget.
- Helsetilsynet, *Tilsyn utført som systemrevisjon*, 10. juni 2003. Styrende dokument.
- Hove, Harald (2002) "Kommunal og statlig kontroll", i Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå og Harald Hove, *Kommunalrett*, 4. utg. (2000). Oslo: Universitetsforlaget.
- Innjord, Frode (1996) "Hva er "vakkert"? Domstolskontroll med forvaltningsvedtak når forvaltningens kompetanse er angitt ved vage og/eller skjønnspregede ord og uttrykk." *Jussens Venner* (1996:161 f.lg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Jahren, Gunnar og Helge Strand Østtveiten (2000) "En åpen kommune? En kartlegging av dokument- og møteoffentlighet i kommunene", i Åge Johnsen, Lars A. Loe og Signy Irene Vabo (red.), *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Kommunal- og regionaldepartementet, *Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren* (H-2143).
- NIBR (2004a) *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Gro Sandkjær Hanssen, Leif Arne Heløe og Jan Erling Klausen. Oslo: NIBR-rapport 2004:04.
- NIBR (2004b) *Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene*. Gro Sandkjær Hanssen, Leif Arne Heløe og Jan Erling Klausen. Oslo: NIBR-rapport 2004:07.
- NIBR (2004c) *Utvalgte resultater fra KRDs organisasjonsdatabase 2004*, 9. juli 2004. Oslo: Rapport til Tilsynsutvalget.
- NOU 1990: 13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*
- NOU 1995: 17 *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*
- NOU 1997: 27 *Nytte-kostnadsanalyser, Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*
- NOU 1998: 16 *Nytte-kostnadsanalyser, Veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*
- NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*
- Ot. prp. nr. 42 (1991-92) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*
- Ot. prp. nr. 51 (1995-1996) *Om lov om endringer i visse lover som vedrører kommuner og fylkeskommuner (særlovprosjektet fase 2)*
- Ot. prp. nr. 53 (1997-1998) *Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m. (kommunalt og fylkeskommunalt foretak)*
- Ot. prp. nr. 59 (1992-93) *Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov*
- Ot. prp. nr. 70 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*
- Ot. prp. nr. 105 (2001-2002) *Om lov om endringer i lov 30. mars 1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helse-tjenesten og i enkelte andre lover*
- Opedal, Ståle og Helge Strand Østtveiten (2000) *Full Kontroll? En studie av kontroll- og tilsynsordningene i kommuner og fylkeskommuner*. Oslo:NIBR-rapport 2000:10.
- Rokkansenteret (2004) *Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene*. Ingrid Helgøy og Synnøve Serigstad. Bergen: Rokkansenteret Notat 9-2004.
- SNF (2004) *En vurdering av kostnader og nytteeffekter av den statlige tilsynsfunksjonen med kommunene*. Christian Andersen, Tone Marie Ektvedt, Winfried Ellingsen og Kjell J. Sunnevåg. Bergen: SNF-rapport nr. 09/04.
- Sosialdepartementet, *Ikraftsetting av endringer i sosialtjenesteloven om internkontroll og utvidelse av fylkesmannens tilsyn med tjenester etter kapittel 4 og 6A mv. Statens helsetilsyns ansvar for overordnet faglig tilsyn med sosialtjenesten* (U-14/2002).

- SOU 2002:14 *Statlig tilsyn. Granskning på medborgernes oppdrag*
- Statskonsult (2003) *Kartlegging av statlig tilsyn med kommunesektoren*. Oslo: Notat til Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 23 (1992-1993) *Om forholdet mellom staten og kommunane*
- St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*
- St.meld. nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet, Veien til et mindre sårbart samfunn*
- St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*
- St.prp. nr. 55 (1995-1996) *Om kommuneøkonomien mv.*
- St.prp. nr. 65 (2002-2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*
- St.prp. nr. 66 (2002-2003) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen)*
- St.prp. nr. 64 (2003-2004) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen)*
- Tilsynsutvalget, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet (2004) *Bakgrunnsrapport – Nordisk seminar om kommunerettet tilsyn 8. – 9. mars i Oslo.*
-
-