



..... Slik kommunene ser det.....

Rapport fra et utviklingsarbeid om
statlig tilsyn med kommunene

Gjennomført av Fylkesmannen i Vestfold og
Høgskolen i Vestfold, i samarbeid med
Sandefjord, Horten og Lardal kommuner

Forord

Dette prosjektet har en mangfoldig bakgrunn. Fylkesmannen i Vestfold har helt siden midt på 90 – tallet vært engasjert i tilsynstemaet, som en del av arbeidet med å utvikle et konstruktivt forhold til kommunene i fylket. Ikke minst var embetet opptatt av kommunenes oppfatninger om at feltet var uoversiktlig. Få år seinere gjorde embetet mye for å forbedre sin (styrings) dialog med kommunene i fylket, ved å lage årlige forventningsbrev og gjennomføre systematiske kommunesamtaler.

I samband med Aaslandutvalgets innstilling, NOU 2004: 17, fikk tilsynsfeltet fornyet oppmerksomhet. Og 1. mars 2007 trådte kommunelovens nye kapittel 10 A i kraft. Disse bestemmelsene hadde flere formål; ett av dem var Fylkesmannens rett og plikt til å samordne statlig tilsyn, som et bidrag til å gjøre tilsynsvirksomheten enklere å forholde seg til for kommunene og til å gjøre den mer effektiv for staten. I Vestfold ønsket vi å knytte et utviklingsprosjekt til arbeidet med kapittel 10 A. Vi var særlig opptatt av at oppfatningene om tilsyn ikke tok tilstrekkelig høyde for mangfoldet av syn vi mente å registrere; vi følte det var for mange sjablonger. Følgende lille historie kan kort uttrykke prosjektets idé. I oktober 2008 deltok prosjektleder på Nordisk social tilsynskonferens i Stockholm. I en av gruppene var hovedproblemstillingen følgende, (og den preget for øvrig konferansen generelt): *Hur får vi kommunerna at göra som vi säger? Hur påverkas tilsynsobjektens följsamhet av olika metoder vid genomförande och återföring av tillsyn?*

Dette var en problemstilling prosjektleder kjente seg godt igjen i. Men, det som overrasket, var at arrangøren ikke hadde spurt en / flere kommunerepresentant(er) om hva som skulle til for å øke kommunenes tilbøyelighet til å følge opp tilsyn. Det skulle tilsynsmyndighetenes representanter, dvs. de statlige deltakerne, drøfte. Det kan synes som en litt kronglete omvei, ikke å spørre de saken gjelder. Å snakke med dem, har vært prosjektets bærebjelke. Det dreier seg om kommunenes syn på tilsyn, og tilsynenes syn på kommunene. Kommunens komplekse karakter som multi-organisasjon, gjorde det hele enda mer utfordrende. Kommunen har mange stemmer. Vi trengte å snakke med dem alle. Stor takk til våre partnere i Sandefjord, Horten og Lardal, som har ført oss rundt i tilsynslandskapet, samt til alle andre kommuneinformanter vi har snakket med under marsjen. Takk også til våre samtalepartnere i de statlige tilsynene. Vi har snakket med dem og.

Vi minner om det selvfølgelig i at aktørenes syn endres under marsjen, påvirket av prosjektets aktiviteter, men kanskje særlig av stadig nye tilsynserfaringer.

Vår forståelsesramme er at stat og kommune har sterke felles interesser om sluttresultatet av den offentlige politikken, bl.a. kvalitativt gode og effektivt produserte tjenester. Vi tror at tilsynets bidrag i så måte, henger sammen med læreprosesser, som igjen henger sammen med, tror vi, om tilsynsmyndigheter og kommuner får til, i tilstrekkelig grad, å overta hverandres perspektiv, i sin samhandling. Vi bør kunne se oss selv, slik de andre ser oss, og omvendt; og gi nok plass til den andres perspektiv, for at resultatet skal bli bra. Dialog og læring er således viktig for oss som har ledet og drevet prosjektet. Vi; det er altså fagkoordinator hos Fylkesmannen, Petter Lodden, (prosjektleder), og førstelektor Hans Einar Hem ved Høgskolen i Vestfold (HVE). Fylkesmannen og HVE har hatt flere samarbeid de siste 10 – 12 år, og HVE utdanner mange som produserer tjenester for folk, i kommunene.

Vi har hatt hastverk på slutten. Prosjektet har gått hånd i hånd med det løpende samordnings- og kommunerettede arbeidet til Petter Lodden og undervisningen til Hans Einar Hem. Når rapportering nærmer seg, og oppsummeringens time er inne; så er det ikke alltid omstendighetene gir rom nok til å få gjort alt slik vi aller helst ville. Vi har derfor delt arbeidet mellom oss. Petter Lodden har skrevet kapittel 1, 2 og 5, og Hans Einar Hem kapittel 3 og 4. Vi kunne ønsket å jobbe mer med sammenhengene kapitlene i mellom, men dette er det vi rakk. De mangler som måtte hefte ved prosjektet og rapporten, er naturligvis vårt ansvar.

Vi skriver kanskje litt "spisst" innimellom, men det er for å få fram poeng vi syns har noe for seg, ikke for å provosere.

Start gjerne lesingen bakfra, med kapittel 5, gjør dere så kjent med prosjektbeskrivelsen og problemstillingene i kapittel 2, sett dere dernest inn i tilnærming, metodikk og de mange stemmene i tilsynskoret i kapittel 3 og 4. Prøv til slutt å trenge inn i alle de perspektivene som etter vårt syn virker (bør virke – for vi er normative!) inn på forståelsen og utviklingen av statens tilsyn med kommunene, i kapittel 1, hvis dere fortsatt har lyst.

En stor takk til Kommunaldepartementet for den støtten som har gjort prosjektet mulig og for den interessen som er vist underveis. Prosjektleder har holdt atskillige innledninger og innlegg om tilsyn den seinere tid.

Tønsberg mars 2010-03-13

Petter Lodden og Hans Einar Hem

Kap 1	Innledning; bakgrunn og perspektiver	6
1.1	Kommuneloven kapittel 10 A – den konkrete bakgrunnen.....	6
1.2	Innbyggere og forvaltning – den sterke avhengigheten som bakgrunn	7
1.3	Demokratisk effektivitet og rettssikkerhet; den konstitusjonelle bakgrunnen	7
1.4	Tilsyn og statens forhold til kommunene – et nøkkelspørsmål.....	8
1.4.1	Hva sier sentrale policydokumenter de siste 20 år?	8
1.4.2	Forholdet mellom stat og kommune – rammestyring og lovlighetskontroll nødvendige, men ikke tilstrekkelige prinsipper?.....	12
1.5	En bransje i vekst – organisasjonsfrihet og veksten i tilsyn og rapportering	13
1.6	Tilsyn med kommunene – medspill eller motspill	13
1.7	Fra profesjonelt begrunnet praksis til rettsliggjøring	14
1.8	Avsluttende merknader om bakgrunn og ramme for prosjektet.....	15
Kap 2	Prosjektsøknad – motiver, problemstillinger og mål	15
2.1	Hovedgrep i prosjektet	15
2.2	Prosjektets mål og mening – historie til illustrasjon	18
Kap 3	Tilnærming og metodikk.....	19
Kap 4	Kommunale tilsynserfaringer og – oppfatninger	24
4.1	Innledning – det flerstemte koret	24
4.2	Kommunale stemmer og roller.....	28
4.2.1	Fagfolk på kvalitetssystem og -arbeid.....	28
4.2.2	Politikere	33
4.2.3	Rådmann.....	35
4.2.4	Fag- og etatsledere (enhetsledere).....	37
Kap 5	Hva har vi lært? Sammenfattende refleksjoner og noen forslag	41
5.1	Mange og varierte kommunale stemmer	41
5.1.1	Innledning.....	41
5.1.2	De ulike kommunale stemmene – hva sier de?	42
5.1.3	Erfaring, involvering og dialog påvirker oppfatningene	44
5.2	Kommunale forventninger til tilsyn	44
5.2.1	Profesjonalitet og kompetanse	44
5.2.2	Vesentlighet, opplevd relevans og nytte, samt kjent standard	46
5.3	Kommunale forventninger til tilsynsprosessen	47
5.3.1	Gjennomføringen av tilsyn.....	47
5.3.2	Tilsynsrapporten – omgivelser og omdømme, tillit og motivasjon.....	48
5.3.3	Oppfølgingen.....	49
5.3.4	Lengre løp – og en mer involverende forberedelse.....	49
5.4	Systemrevisjon ble svaret, men hva var spørsmålet? Metodemangfold	50
5.5	Nasjonalt eller regionalt/lokalt bestemte tilsyn?	52

5.6	Utnyttet synergi mellom kommunal egenkontroll og statlig tilsyn?	52
5.7	Statens ulike stemmer og styringsambisjoner. Den doble kommunikasjonen	54
5.8	Samordning	54
5.9	Tilsyn og fylkesmannsrollen	55
5.10	Et felles bilde av situasjonen – er det mulig?	57

Kap 1 Innledning; bakgrunn og perspektiver

1.1 Kommune-loven kapittel 10 A – den konkrete bakgrunnen

Den konkrete bakgrunnen for utviklingsprosjektet om tilsyn i Vestfold var endringer i kommune-loven, med nytt kapittel 10 A. Med dette kapitlet ble regler om statlig tilsyn med kommunesektoren en del av kommune-loven. Kapittel 10 A inneholder felles regler om rammer, prosedyrer og virkemidler for statlig tilsyn med kommunesektoren, som skal gjøre statens tilsyn med kommunene mer oversiktlig, enhetlig og forutsigbart. Lovfesting av Fylkesmannens rolle som samordner i forholdet mellom statlige tilsynsorganer og kommunene/fylkeskommunene, var et sentralt element i denne sammenheng. Lovforslaget bygget på utredningen fra det såkalte Tilsynsutvalget, avgitt i NOU 2004: 17 Statlig tilsyn med kommunesektoren.

De nye reglene tydeliggjør hvor langt staten kan overprøve kommunene gjennom tilsyn. Samtidig bidrar tilsynsreglene til at kommunenes handlingsrom gjøres mer synlig. Virkeområdet for tilsynsreglene er avgrenset til å gjelde kontroll av om kommunen oppfyller plikter som de er pålagt i eller i medhold av lov, i egenskap av å være kommuner og fylkeskommuner (lovlighetstilsyn med kommuneplikter).

Et overordnet mål for innføringen av de nye reglene var å bidra til mer målrettet og effektivt statlig tilsyn som skulle komme både kommunesektoren, brukerne av tjenestene og tilsynsorganene til gode.

Bakgrunnen for lovvedtaket var bl.a. den betydelige variasjonen mellom tilsynsordningene på de ulike sektorene. De er blitt til i ulike kulturer og til ulik tid. Slik hadde statlig tilsyn med kommunesektoren blitt fragmentarisk. Innholdet i selve tilsynsbegrepet var heller ikke entydig. Dette ga seg blant annet utslag i at grensen mellom tilsyn og veiledning kunne være uklar, og det var ofte uklart hvor langt tilsynsmyndigheten kunne gå i å overprøve kommunen i samband med tilsynet.

Kapittel 10 A bygger på at kommunene er selvstendige rettssubjekter, med selvstendig myndighet og selvstendig ansvar for sin virksomhet. Samtidig anerkjennes statlig styring for å ivareta nasjonale mål som nødvendig. Statlig tilsyn er en integrert del av statens styring med kommunene.

Ulike hensyn må avveies i vurderingen av om statlig tilsyn med kommunesektoren er et (nødvendig og) hensiktsmessig styringsmiddel. De hensyn og verdier, som både utvalget og departementet la til grunn for sine vurderinger, var hensynet til individets rettssikkerhet, hensynet til bærekraftig utvikling og samfunnssikkerhet, hensynet til det kommunale selvstyret, og hensynet til en formålstjenlig offentlig ressursbruk.

I forarbeidene er det lagt til grunn at statlig tilsyn med kommunesektoren bare skal nyttes på de områdene der hensyn til rettssikkerhet og samfunnssikkerhet ikke blir godt nok ivaretatt gjennom andre former for kontroll og påvirkning.

1.2 Innbyggere og forvaltning – den sterke avhengigheten som bakgrunn

Forholdet mellom forvaltning og innbyggere har gjennomgått dramatiske endringer de siste par – tre generasjoner og er en viktig del av prosjektets bakteppe. Yrkesdeltakelsen i Norge er blitt svært høy. En framvoksende og etter hvert stor offentlig omsorgssektor har overtatt mye av tidligere tiders familieansvar for barn, eldre og syke. Det er ingen hjemme lenger til å ta seg av disse oppgavene. Kvinnene har gått ut i arbeidslivet og mennene har ikke kommet hjem – for å si det litt spisst. Det har foregått en samfunnstransformasjon med betydelige endringer i norske borgeres liv og levemåte. Mens et barn på 50-tallet begynte på skolen som sju – åring, tre timer hver dag i beste fall, tilbringer de fleste barn mye av hverdagen i offentlige institusjoner fra ett – års alder.

Kontakten mellom enkeltmenneskets og familiens/husholdningens private sfære og det offentlige er blitt mye større, bredere og dypere i vår tid. Det betyr at folks hverdagsliv og livsvilkår er blitt så mye mer avhengige av forvaltningen, fordi offentlig virksomhet i dagens Norge griper (dypere) inn i privatsfæren på mange flere områder enn tidligere. Dét er utviklingen av velferdssamfunnet i et nøtteskall; med kommunene som den viktigste tjenesteprodusenten. Den økende rettighetslovgivningen de siste 10 – 20 årene er tett knyttet til disse prosessene. Kommunene er gjennom særlovgivningen pålagt plikter til å utvikle velferdstjenester, samtidig som borgerne har fått individuell rett på flere av dem, om de oppfyller vilkårene. På denne måten uttrykker Stortinget den nasjonale velferdspolitikken; gjennom sine lovvedtak, som i sin tur binder kommunene. Både innbyggerkrav og profesjonskrav har vært med å drive denne prosessen framover.

Med sterkere avhengigheter mellom folk og forvaltning, settes tilliten mellom tjenestene og innbyggerne stadig på prøve. Det er i dag symptomatisk at så mange tilsynelatende er misfornøyd med forvaltningen; i hvert fall synes det inntrykket å prege media og den offentlige debatten generelt, selv om altså omfattende survey- og innbyggerundersøkelser ofte viser ofte et annet bilde; med et flertall som er fornøyd med de offentlige tjenestene, særlig de som har erfaring med dem. Aldri har produksjonen av offentlige tjenester vært større enn nå. Ofte påpekes en avstand mellom innbyggernes forventninger til tjenestene og det apparatet har anledning til å yte. Tilliten mellom borgerne og det offentlige handler både om å skape realistiske forventninger og å skape trygghet for at tjenestene er tilgjengelige i det omfang og den kvalitet lovverket foreskriver. Tilsyn er viktig i denne sammenheng. Det holdes fram som et sentralt virkemiddel for rettssikkerhet og forsvarlige tjenester. Det er et styringsmiddel staten tar i bruk overfor kommunene, for å fremme lovers formål og kommunal etterlevelse av lov- og myndighetskrav.

1.3 Demokratisk effektivitet og rettssikkerhet; den konstitusjonelle bakgrunnen

I dette utviklingsprosjektet ses kommunetilsynet som et statlig styringsvirkemiddel, i tråd med premissene i Tilsynsutvalget (Aasland) og den påfølgende lovproposisjonen. Det kan altså ses på som et verktøy staten tar i bruk for å sikre organisatorisk og menneskelig atferd i lokalforvaltningen, helt ut til lokal praksis i tjenesteproduksjonen, slik at utfallet der kommer så nær det politisk vedtatte som mulig.

Tilsyn dreier seg således om spørsmål som er demokratisk viktige. Folkevalgte gir lovene. Forvaltningen, kommunene, gjennomfører vedtakene i tråd med intensjonene. Slik er

modellen. For å trygge at denne styringskjeden virker, er det slik at når Stortinget gir en lov, må noen se til at den blir fulgt. Dette er en del av logikken bak de statlige tilsynsordningene overfor kommunene. Slik sett er tilsynet dypt knyttet til spørsmål om politisk legitimitet og demokratisk effektivitet; dvs. spørsmål om et godt fungerende demokrati, og tett forbundet med dette om rettsikkerhet og en godt fungerende rettsstat.

Styringsvirkemidler kan deles inn på flere måter; f. eks. etter nivå:

- Samfunnsstyring
- Forvaltningsstyring
- Organisasjonsstyring

På samfunnsnivå kan vi igjen dele inn styringsvirkemidlene, ettersom de er:

- proaktive, f. eks. økonomiske, kommunikative eller regulative, eller
 - reaktive, slike som; tilsyn, revisjoner, evalueringer eller forskning
- (fritt etter Vicki Johansson, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet)

Spørsmålet om styringsvirkemidlenes demokratiske effektivitet handler altså om hvilke effekter de har for regeletterlevelse i lokal praksis og dernest for hvilken endelig mål-oppnåelse aktiviteten bidrar til, for eksempel god skole, forsvarlige helsetjeneste, eller lignende.

1.4 Tilsyn og statens forhold til kommunene – et nøkkelspørsmål

1.4.1 Hva sier sentrale policydokumenter de siste 20 år?

Perspektivet på stat – kommunerelasjonen som en balansegang mellom lokalt handlingsrom og statlig styring er sentralt i samband med tilsyn. Kommunenes velferdsproduksjon kan betraktes som ledd i en sammenhengende verdiskapningskjede, basert på en styringslinje fra Stortinget, via lovgivning, ned til virksomhetsnivå i kommuner og foretak. Kommunene brukes i stort mon som instrument for å tilpasse og gjennomføre nasjonal politikk lokalt. Dét skaper et interessefellesskap mellom stat og kommune om resultatet av politikken, (tjeneste-produksjonens omfang, innhold og kvalitet, samt rettssikkerhet). Det er staten som setter de rettslige normene for tjenestene, samtidig som staten er oppdragsgiver og finansieringskilde for kommunenes velferdsproduksjon. I Lokaldemokratikommisjonens første delinnstilling, NOU 2005: 06, Samspill og tillit uttrykkes dette slik:

Velferdsstaten har medført at kommunesektoren og staten har blitt stadig tettere innvevd i hverandre. Vanligvis benevnes dette som en integrert modell i motsetning til den autonome der stat og kommune har sine atskilte sfærer. Integrasjonsmodellen forutsetter et partnerskap mellom staten og kommunene. De skal i fellesskap løse offentlige oppgaver. Partnerskapet utfordres jevnlig, fordi kommunesektoren opererer innenfor et styringssystem der andre mål enn lokalt selvstyre også er viktige (se kapittel 2). Integrasjonsmodellen gir kun mening når begge parter har et selvstendig maktgrunnlag og når de går sammen om å løse det som oppfattes som felles oppgaver, og

Kommisjonen mener en tett og likeverdig integrasjon mellom staten og kommunene er en styrke for det norske styringssystemet, og at det må bygges videre på denne modellen. Modellen forutsetter imidlertid en fornuftig balanse mellom lokalt selvstyre og statlig styring. Materialet som kommisjonen har gjennomgått gir ikke et entydig bilde av om det har skjedd

en forskyvning i denne balansen. Staten har innenfor rammene av en omfattende kommunesektor en viktig rolle å spille både som lovgiver, bevilgende myndighet, kompetanseorgan, tilsynsorgan, klageorgan og dialogpartner. I denne prosessen er det viktig at det i større grad enn i dag fokuseres på å utvikle et samspill mellom forvaltningsnivåene som bygger på tillit og partnerskap. Kommisjonens vurderinger har bakgrunn i dette perspektivet. Kommisjonens budskap er at båndene mellom staten og kommunen må styrkes og videreutvikles.

Uten et godt samspill vil stat - kommune forholdet kunne preges av uenighet, lav tillit, ansvarsfraskrivelse osv. Gode ordninger og arenaer for samspill mellom nivåene vil etter kommisjonens oppfatning være grunnleggende for å motvirke en slik utvikling.

Tilsyn er også en prosess for å tilbakeføre erfaringer med rettssikkerhet, kvalitet og saksbehandling i 1. linjen til staten, sammen med andre av Fylkesmannens øvrige roller vis a vis kommunene – klageinstans, veiledning, samarbeid om utvikling og fornying, rapportering, osv. Tilsynsutvalget sier i kap 7.2.7 at *mye av kontakten mellom staten og kommunene har karakter av felles søking etter gode løsninger*. Dette er én viktig side ved tilsyn, som utfordrer stat og kommune til å utvikle en tilsynspraksis som fremmer hensynet til læring og forbedring. Samtidig er Tilsynsutvalgets utgangspunkt at kommunene skal være mest mulig selvkontrollerende og opptatt av at unødig kontroll av kommunene kan unngås.

Stat – kommune – relasjonen har vært et tilbakevendende tema i norsk politikk og samfunnsstyring siden formannskapslovene. Det historiske perspektivet skal ikke dras så langt, men her kan det være rimelig å ta utgangspunkt i St. meld. Nr. 23 for 1992-93 Om forholdet mellom staten og kommunene, ikke minst del I, Om samspelet mellom staten og kommunalforvaltninga. I. Retningslinjer for statlig politikk. Gjennom denne ble nemlig grunnlaget lagt for mye av det som har preget både politikken om statlig styring av kommunesektoren siden, fra Kommunaldepartementets side. KOSTRA er et godt eksempel.

I denne meldingen ble det gitt flere interessante signaler om styringsspørsmålene. Meldinga la til grunn at utviklingen av forholdet mellom stat og kommune de senere årene hadde vært preget av ansvarsdelegering, overgang til rammefinansiering (det nye inntektssystemet fra 1986) og demping av detaljerte krav til organisering, statlig tilsyn og kontroll i lovverket (den nye kommuneloven). Derfor måtte styringsvirkemidlene justeres, i skjæringspunktet mellom verdier knyttet til selvstyret og nasjonale hensyn. Lovfesting ble omtalt som et sterkt virkemiddel, til bruk der nasjonale hensyn krever det. Kommunene måtte på den ene siden ha forståelse for at lovfestede mål og rettigheter og tiltak har forrang framfor andre tiltak. På den annen side ble det påpekt at staten måtte sørge for sammenheng mellom lovene og mellom oppgaver og ressurser – den statlige styringa skulle være konsistent.

Siden lovfesting ble ansett å være et så sterkt styringsvirkemiddel, ble behovet for supplerende statlige styringsvirkemidler framholdt. Regjeringen la vekt på veiledning og dialog mellom nivåene. Det ble advart mot å oppfatte veiledning som pålegg. Hovedgrepet i meldinga var å legge et mål- og resultatstyringsperspektiv på utformingen av styringsvirkemidler, innenfor rammene av det lokale selvstyret. Og forsøk ble ansett som viktig for å lære og vinne erfaringer før ev fullskala reformer.

Forholdet mellom staten og kommunalforvaltninga ble også drøftet ut fra følgende tre synsvinkler:

1. som et over- og underordningsforhold, dvs. som et kommandoforhold

2. som et partnerskap; der meldinga påpeker at *et felles ansvar for problemløsning synes å være et viktig trekk ved forholdet mellom statlige og kommunale myndigheter i mange sammenhenger. Partnerskapet er, kan hende, mest tydelig når det gjelder viktige velferdsoppgaver som skole- og helse- og sosialsektoren. Selv om disse sektorene delvis arbeider ut fra statlige lovpålegg, og en ser innslag av kontrollordninger, så er det bare en del av realiteten. Mye av utviklingen innenfor disse sektorene har skjedd med basis i et målfelleskap og felles kompetanseoppbygging. En del av styringa mellom nivåene skjer ved veiledning og dialog*
3. som et løst koplet system

Hvis vi så går fram til årtusenskiftet, finner vi den neste store gjennomgangen av stat – kommune forholdet; NOU 2000: 22, Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. Denne kan ikke leses som regjeringens politikk, men reflekterer gjengse oppfatninger hos mange sentrale aktørgrupper, som deltok i utvalget.

I utredningens kapittel 7 drøftes generelle sider ved styringsforholdet mellom staten og kommunesektoren, og fokus settes særlig på sider ved den statlige styringen som har betydning for kommunenes forutsetninger for å løse offentlige oppgaver, i tråd med grunnlaget for den nevnte St. meld. Nr. 23. Følgende sitat fra sammendraget oppsummerer:

Den tette sammenhengen mellom statens, fylkeskommunenes og kommunenes ansvar og arbeidsoppgaver skaper behov for samarbeid og felles problemforståelse mellom nivåene, for at oppgaver skal løses best mulig. Partnerskapsperspektivet legger vekt på at relasjonen mellom staten og kommuneforvaltningen må baseres på tillit og respekt, og at utviklingen av offentlig forvaltning må skje ved gjensidig tilpasning og læring mellom forvaltningsnivåene. Utvalget vil understreke at partnerskapsperspektivet bør følges opp i praksis, og at det må få følger for innretningen på og bruken av statlige styringsvirkemidler. En målsetting om å utvikle relasjonene og arbeidsformene mellom stat og kommune i retning av likeverd og partnerskap bryter etter utvalgets vurdering ikke med det formelle utgangspunktet om at det er Stortinget og regjeringen som trekker opp rammene for kommunal og fylkeskommunal virksomhet, og at kommuner og fylkeskommuner dermed utøver avledet forvaltningsmyndighet.

Etter utvalgets oppfatning er den statlige styringen av kommuneforvaltningen, og utviklingen av dette styringsforholdet, preget av dobbelthet. På den ene siden har det i løpet av de siste 15-20 år vært iverksatt en rekke reformer som har hatt til hensikt å utvide det kommunale og fylkeskommunale handlingsrommet. Nytt inntektssystem, ny kommunal lovgivning og langt større frihet for kommuner og fylkeskommuner til å organisere seg slik de ønsker, har endret rammevilkårene for det lokale selvstyret på en grunnleggende måte. På den andre siden har intensjonene som disse reformene uttrykker langt på vei blitt undergravd av statlig detaljstyring på de ulike sektorområder. Særlig kommer dette til uttrykk gjennom utstrakt rettighetslovgivning og standardkrav, og gjennom økt bruk av øremerkede tilskudd til bestemte formål. Motivene for den sterke statlige sektorstyringen kan være flere. Dels kan det være uttrykk for manglende tillit til kommuners og fylkeskommuners evne til å møte endrede vilkår og nye utfordringer på sektorområder, dels kan det skyldes ønsker om å gjennomføre ”nasjonale krafttak” på spesifikke områder, men det kan også være resultat av en kamp og rivalisering om midler der den sektor som ikke tyr til rettighetsfesting og øremerking vil bli den tapende part. Uansett motiver blir resultatet at kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom for å

foreta lokale tilpasninger og prioriteringer svekkes, samtidig som statens styring blir lite helhetlig.

Utvalget er av den oppfatning at sentrale myndigheter bør ha større tillit til at kommuner og fylkeskommuner kan foreta fornuftige prioriteringer og ivareta innbyggernes behov. Etter utvalgets oppfatning er dette også avgjørende for å sikre effektiv ressursbruk lokalt. Statens bruk av detaljstyrende virkemidler bør derfor reduseres betraktelig. Når lokal og regional tilpasning av offentlige tjenester er ønskelig må kommuneforvaltningen få det handlingsrom som er nødvendig for å foreta en slik tilpasning.

I Oppgavefordelingsutvalgets oppsummering av reformbehovet finner vi da også et par tydelige signaler spesifikt om tilsyn/kontroll og om Fylkesmannens rolle:

- 1. Av hensyn til et levende folkestyre og effektiv utnyttelse av offentlige ressurser er det behov for å begrense statens styring og gi flere handlingsalternativer for kommunene og fylkeskommunene innenfor nasjonalt fastsatte rammer.*
- 2. Av hensyn til en klar rolle- og ansvarsdeling og effektiv ressursbruk er det behov for å avgrense regional stats oppgaver til kontroll- og tilsyn, klagebehandling, informasjon om nasjonale målsettinger og veiledning i forhold til lov- og regelverk.*

Utvalget følger opp sine vurderinger av reformbehovet med 10 generelle tilrådinger for utøvelse av statlig styring. Her tar vi med de mest aktuelle for temaet i denne rapporten:

- 1. Klar rolle- og ansvarsdeling er viktig, men omfanget av statlig kontroll og tilsyn med kommunesektoren bør kunne reduseres uten at dette går utover hensynet til rettssikkerhet, fordi kravene som stilles til kommunenes og fylkeskommunenes kontroll med egen virksomhet har økt over tid. Behovet for statlig tilsyn og kontroll må videre ses i sammenheng med de mulighetene den enkelte bruker har til å klage på tilbudet han/hun får. Samtidig må staten samordne sine kontroll- og tilsynsoppgaver overfor kommunesektoren bedre. Utvalget vil også understreke betydningen av at kommunesektoren videreutvikler sine internkontrollsystemer. Ut fra hensynet til en effektiv utnyttelse av offentlige ressurser må det være et mål at minst mulig faglig kompetanse og ressurser tas ut av tjenesteproduksjon for å ivareta kontroll- og tilsynsoppgaver samtidig som grunnleggende verdier som likhet og rettssikkerhet ivaretas.*
- 2. Utvalget mener at regional statsforvaltning som nå skal ha ansvaret for å veilede kommunesektoren i forhold til lov- og regelverk. I utgangspunktet ser ikke utvalget det som ønskelig at regional statsforvaltning tillegges rådgivnings- og veiledningsoppgaver utover dette, eller utviklingsrelaterte oppgaver, som kan utydeliggjøre kommunesektorens ansvar for å utvikle kvaliteten på sine tjenester. Utvalget ser imidlertid at små-kommunenes problemer med å skaffe seg og holde på kompetanse på enkelte områder i noen tilfeller kan gjøre det hensiktsmessig at regional statsforvaltning påtar seg et større veiledningsansvar overfor disse kommunene.*
- 3. Nasjonale standardkrav og rettighetsfesting kan være en egnet form for kvalitetssikring av enkelte tjenester og oppgaver. Det kan imidlertid også medføre at formell regeletterlevelse skyver rasjonelle og ønskelige tilpasninger til side, samtidig som det kan innebære en svekkelse av det kommunale selvstyret. Etter utvalgets vurdering er det derfor viktig løpende å vurdere kritisk a) behovet for nye rettigheter og standardkrav, b) behovet for å videreføre tidligere fastsatte rettigheter og standardkrav, og c) de samlede effekter av rettigheter og standardkrav. (Et medlem reserverte seg på dette punktet)*

Her ligger det både en oppfordring til innskrenking av den statlige styringen av kommunesektoren generelt, og når det gjelder tilsyn og kontroll spesielt. Dessuten anbefales konkret en avgrensning av fylkesmannsrollen, (mot omfanget av støtte- og utviklingsrollen), (utvalget sier regional stat, men dette var før fylkeslegen og utdanningsdirektøren ble del av embetet). Disse anbefalingene kan vanskelig sies å være fulgt opp i særskilte reformtiltak. Mange vil hevde at den statlige styringen ikke er begrenset siden Oppgavefordelingsutvalgets innstilling, snarere tvert i mot. Men synspunktene er like fullt en klar indikasjon på at spenningsfeltene:

- mellom stat og kommune
- og mellom kommunen som integrert iverksetter av nasjonalt vedtatt politikk/utøvende organ for statlige myndigheter og kommunen som autonomt politisk organ/frihetsverdien til det lokale folkestyret

preger enhver drøfting av de styringsvirkemidler staten tar i bruk for å påvirke kommunenes oppgaveløsning.

Samtidig er det helt klart at Fylkesmannens oppgaver vis a vis kommunene de senere årene har fått et mye mer dominerende innslag av tilsyn og tilhørende formelle reaktive styringsformer. Dette ser ikke for oss ut som ledd i en overordnet strategi, men mer som summen av sektorvise tilpasninger, og en fornyet tro på tilsyn som styringsvirkemiddel. Utviklingen er likevel klart i tråd med én av utvalgets tilrådinger, om avgrensning av fylkesmannsrollen, se foran, men like klart i strid med den andre, om reduksjon av tilsyn og kontroll, se foran. For tiden synes mange kommunale aktører å reagere negativt på tendensen til at kommunene i stadig større grad møter staten som tilsynsmyndighet, jf for eksempel følgende overskrifter i Kommunal Rapport for 04.02.10:

”Refser statlig tilsyn”,

”vil bli kvitt byråkratisk tilsyn”,

”(tilsyn) dreper kommunenes omdømme”

1.4.2 Forholdet mellom stat og kommune – rammestyring og lovlighetskontroll nødvendige, men ikke tilstrekkelige prinsipper?

Spenningen mellom statlig styring og lokal handlefrihet spisses ofte i debatten, slik at det grunnleggende interessefellesskapet mellom stat og kommune om resultatet av velferdspolitikken blir litt borte. Rettighetslovgivning og likhetstanke synes å ha sterk oppslutning, både i folket og i Stortinget. Vi tror derfor denne systemutviklingen er kommet for bli. Følgelig vil staten ha en fortsatt sterk interesse i tett oppfølging av kommunal tjenesteproduksjon, slik vi ser det. Alternativet er å løfte tunge tjenester ut av kommunesektoren. Det tror vi verken gavner lokaldemokratiet eller velferdstjenestene. Kommunal tilpasning til lokale behov og omstendigheter, og kommunenes bidrag til lokal samordning av mange ulike tjenester overfor felles brukergrupper, er viktige hensyn. Bredden i oppgaver bidrar i seg selv til lokaldemokratisk spillerom.

Konsekvensene vi trekker av dette er at velferdstjenestene langt på vei bør betraktes som et fellesanliggende for stat og kommune, selv om nivåene har ulike oppgaver og roller i verdikjeden. Det er neppe et originalt synspunkt. Men vi stiller spørsmål om det kanskje er slik at styringsformer og -begreper som rammestyring og lovlighetskontroll, ikke alene er tilstrekkelige til å poengtere dette helt avgjørende trekket ved stat – kommune – relasjonen? Det felles (utviklings)ansvaret for forbedring og kvalitet i tjenestene kan bli underkommunisert, selv om mange dokumenter også legger vekt på partnerskapsperspektivet. Organisasjonslæring i denne sammenhengen er en forventning til både kommune og stat, hver for seg, men også sammen, mener vi. Begreper som flernivåstyring eller samstyring, eller kanskje enda bedre; - hybrid

styring - kan kanskje gi nødvendige supplementer til forståelsen av forholdet mellom stat og kommune, ikke minst i velferdspolitikken. Begrepene er ikke funnet opp av oss, men er å finne i nyere statsvitenskapelig litteratur, (se referanser i kapittel 5, s. 58). Vi synes de rommer noe karakteristisk ved interessefellesskapet om måloppnåelse mellom stat og kommune; som rammestyrings- og lovlighetskontrollbegrepene ikke treffer. NAV-reformen og den varslede samhandlingsreformen illustrerer med all tydelighet at forestillingen om en enkel, rasjonelt begrunnet og knivskarp ansvarsdeling mellom stat og kommune, har sine klare begrensninger.

1.5 En bransje i vekst – organisasjonsfrihet og veksten i tilsyn og rapportering

For snart 20 år siden fikk Norge en kraftig revidert kommunelov, som knesatte organisasjonsfrihet som et bærende prinsipp. Særlovsbestemmelser om særskilt politisk og / eller administrativ organisering, om særskilte stillinger og kompetansekrav, osv, ble i stor grad fjernet. Samtidig kan vi registrere at både rapporteringskrav til kommunene og tilsynsvirksomheten har vokst. Kanskje er det en sammenheng mellom disse to, tilsynelatende motstridende tendenser (Læg Reid og Fimreite).

Fylkesmannsembetene er den viktigste utførende tilsynsmyndigheten. Veksten i tilsyn betyr ikke at embetene vokser. Snarere er bemanningen redusert de siste ti årene, i hvert fall her i Vestfold, (for Fylkesmannen, Fylkeslegen og Utdanningsdirektøren samlet). Men veksten innebærer at samhandlingen mellom embetene og kommunene har endret karakter. Den er i dag mer preget av formelle tilsyn, sammenliknet med tidligere tiders mer dialogbaserte kontaktformer. (De sterke styringsvirkemidlene for 10 – 15 år siden var særlig på økonomisiden; så som godkjenning av budsjettvedtak for alle kommunene, lândegodkjenning, osv., men antakelig mindre framtreddende på tjenestesiden). Vi har ikke sikre holdepunkter for hva slags styrings- og samhandlingsformer som gir størst effekt på lokal oppgaveløsning, men mener dette er vel verdt å undersøke.

1.6 Tilsyn med kommunene – medspill eller motspill

Det er i utgangspunktet en prinsipiell asymmetri i relasjonen mellom tilsyn og objekt. Det følger av selve kontrollinstituttet. I dette ligger det en fare for det vi kan kalle for motspill i tilsynet. Samtidig mener vi statens engasjement, ikke minst gjennom Fylkesmannen, for en felles virkelighetsoppfatning og tillit mellom stat og kommune, er viktig for at borgere og brukere skal oppleve en forvaltning som henger sammen. Staten og kommunene bør samhandle, slik at de kan styrke hverandres muligheter til å nå felles mål. Derfor blir dialog og læring sentrale elementer, også i tilsynssammenheng.

Statens tilsyn med kommunale tjenester bør bygge på den felles interessen for å imøtekomme brukerbehov på en best mulig måte, **innenfor lovens krav** og tilgjengelige rammer. Et slikt perspektiv på tilsyn motiverer til åpenhet og dialog om problemer og normforståelse, samt konstruktive søkeprosesser for forbedringstiltak, mellom tilsynsorgan og tilsynsobjekt. Dette kan vi da kalle for tilsyn som medspill; basert på kommunal åpenhet og en ”støttende” fylkesmann. Vi mener Fylkesmannen som tilsynsorgan kan fylle en slik støtterolle, uten å undergrave pliktsubjektets selvstendige ansvar for å etterleve regelverkskrav. Forutsetningen er naturligvis en tydelig bevissthet om rollefordelingen mellom tilsyn og objekt.

Uten åpen dialog kan tilsyn stå i fare for å utvikle seg i retning av et (strategisk) motspill, bygd på institusjonelle (egen)interesser. Dét kan lett gi opphav til mistillit og motstridende

interesser mellom tilsynsorgan og -objekt. De kommunale pliktsubjekter har en informasjons- og nærhetsfordel til gjenstandene for tilsyn (tjenesteproduksjonen). Tilsynsorganet har på sin side definisjonsmakt over tilsynsmetoder og normene for å vurdere lovligheten / forsvarligheten av den kommunale virksomhetens systemer og praksis. I et strategisk spill preget av mistillit og dårlig kommunikasjon, kan konsekvensene bli dårlige betingelser for læring og konkret tjenesteforbedring og dermed ugunstige for tjenestebrukerne.

Legitimitet og kunnskap er avgjørende for hvorvidt tilsyn kan være et godt tiltak for å sikre brukernes rettssikkerhet. Legitimitet fra pliktsubjektet oppnås gjennom innsikt og fagkompetanse hos tilsynet og fra publikum/brukere ved at det i utgangspunktet ikke er tvil om hva som er målet med tilsyn. Forståelsen av lovlighet / forsvarlighet vil ofte være skjønnspreget og forutsetter dyp fag- og systeminnsikt på det aktuelle tjenesteområdet fra tilsynsmyndigheten. Praksisfeltene er hele tiden i dynamisk utvikling – det samme er profesjonskultur og samfunnsnormer. Alle disse systemtrekkene bidrar, etter vår oppfatning, til å understreke betydningen av god og tillitsfull dialog mellom stat og kommune, (og selvfølgelig mellom tjenestene og brukerne).

1.7 Fra profesjonelt begrunnet praksis til rettsliggjøring

Det er vært skrevet og snakket mye om rettighetssamfunnet de senere årene; fra lokalpolitisk ståsted for eksempel om at framveksten av rettighetslovgivningen minsker rommet for politiske prioriteringer. Den siste maktutredningen beskrev en utvikling der makten var blitt forskjøvet fra politikkenes sfære til den rettslige. Dette perspektivet kommuniserer noen problematiske / negative sider ved utviklingen. Andre aktører oppfatter utviklingen som grunnleggende positiv; for eksempel organiserte brukerinteresser, o.a. Uten å gå inn i debatten, og uten å drøfte driverne bak det som skjer, kan det være verdt å poengtere at rettighetslovgivningen forteller noe helt vesentlig om endrede betingelser for offentlig tjenesteproduksjon.

En generasjon tilbake handlet det meste om å legge til rette for en profesjonelt begrunnet praksis og faglige standarder. Det gjelder fortsatt, men med et viktig supplement. De offentlige tjenestene er blitt rettsliggjort. Økte individuelle rettigheter er gitt, til tjenester og til posisjoner, som for eksempel pasient. Kommunepliktene er blitt flere og mer spesifikke. Dette er en utfordring både for utdanningene, staten, kommunene og tjenesteutøverne. Det kan se ut til at rettsliggjøringen av tjenestene fortsatt ikke fullt ut er tatt konsekvensene av, jf følgende utsagn i VG 06.02.10, basert på et oppslag om pasientombudets årsmelding for 2009 (Vestfold):

Helsepersonell er ikke tilstrekkelig klar over hvilke plikter de har, og Pasienter og brukere får ikke sine rettigheter oppfylt fordi hjelpeapparatet ikke er tilstrekkelig kjent med forvaltningslovens bestemmelser og hva pasientrettighetene innebærer

Om diagnosen er rett, er det klart at også tilsynet kan bli preget av en manglende bevissthet i kommunene og hos profesjonene om rettsliggjøringens konsekvenser, fordi det nettopp er lovlighetskontroll tilsynet dreier seg om. Hovedspørsmålet blir da om reaktivt tilsyn er det rette styringsmiddelet for å bøte på problemet, eller om staten bør satse mer på proaktive pedagogiske tiltak.

1.8 Avsluttende merknader om bakgrunn og ramme for prosjektet

Tilsyn er en av mange former for styring for å påvirke kommunal praksis/etterlevelse av lov- og myndighetskrav. Ett hovedspørsmål er om og hvordan det virker. Et annet gjelder Fylkesmannens rolle, fordi embetet fyller flere funksjoner i forhold til kommunene. I oktober 2000 avga fylkesmennene en felles høringsuttalelse til NOU 2000: 22 (Oppgavefordelingsutvalget). I den heter det bl.a.:

Fylkesmennenes felles erfaring tilsier en sterk understrekning av at tilsyn og kontroll gir et godt grunnlag for råd og veiledning, jf. poenget om "lærende organisasjoner". Tilsyn\kontroll genererer kunnskap, som i sin tur gir et godt grunnlag for råd, dialog og læringsløyper. Til dette kommer det merbehovet for oppfølging fra regional stats side som mange mindre kommuner har, slik utvalget selv poengterer. På den annen side er det klart at en del robuste kommuner, med en faglig god administrasjon, og et velfungerende politisk apparat, ofte vil besitte både kunnskap og handlingsevne som overstiger Fylkesmannens, nær sagt heldigvis. Men dette handler ikke bare om størrelse! Det kreves derfor av embetene en skikkelig diagnose av kontroll-, formidlings- og støttebehov vis a vis den enkelte kommune, som nettopp skal gi grunnlag for fleksibel oppfølging fra fylkesmennenes side. Effektiv administrasjon krever tilpasning.

Utvalget fokuserer på betydningen av å overføre ressurser fra "kontroll og tilsyn" til tjenesteproduksjon. Denne vurderingen støttes, men trenger samtidig nyansering. Fylkesmennene mener det i dag brukes for mye ressurser på administrasjon, på grunn av for lite delegert ansvar, og på rapportering, på grunn av for omfattende, detaljerte, og lite samordnede plan- og rapporteringskrav, i hele forvaltningen. En fragmentert forvaltning krever i seg selv dessuten mye administrativ samordning. Vi mener likeledes at det er mye å vinne på bedre samordning av tilsyn og kontroll. Men samtidig vil vi igjen sterkt understreke at omfanget av offentlige tjenester og myndighet i seg selv genererer kontroll- og tilsynsbehov, jf. drøftingen av rettssikkerhet, foran. Fylkesmennene, som andre tilsynsorganer, sliter tungt med å oppfylle dagens tilsynskrav. Systemforenklinger, opprydding i plan- og rapporteringskrav, harmonisering av tilsynsmetoder og organisatorisk samordning kan absolutt bedre situasjonen, men forventninger til en moderne rettsstat krever at kapasiteten til å drive myndighetsutøvelse er tilstrekkelig.

Det er altså nå 10 år siden fylkesmennene ga klart uttrykk for nødvendigheten av tilstrekkelig kapasitet til å føre tilsyn og kontroll (myndighetsutøvelse) i en moderne rettsstat, men samtidig satte de dette inn i et perspektiv om "lærende organisasjoner", der dialog, veiledning og læringsløyper hørte med.

Kap 2 Prosjektsøknad – motiver, problemstillinger og mål

7. desember 2007 søkte Fylkesmannen Kommunaldepartementet om støtte til dette utviklingsprosjektet om tilsyn, etter lengre tids forberedelse og flere kontakter med departementet, og med bakgrunn i perspektivene som er trukket opp i innledningen foran.

2.1 Hovedgrep i prosjektet

Utgangspunktet for vårt ønske om støtte til et utviklingsprosjektet om tilsyn er Kommune-lovens nye kap.10 A, iverksatt 1.3.2007. Fylkesmannen startet forberedelsene til iverksetting i fjor høst, og har hatt særlig mye kontakt med Arbeidstilsynet i denne sammenheng.

Samtidig har det vært kontakt mellom Fylkesmannen og Høgskolen i Vestfold for å avklare en eventuell felles interesse for samarbeid på feltet. Høgskolen har mange mulige innfalls-vinkler til tilsyn. Den utdanner bl.a. mange sykepleiere, lærere og førskolelærere som går inn i kommunal tjensteproduksjon, og som dermed "utsettes for" tilsyn. Søknaden er utarbeidet i et samarbeid mellom Fylkesmannen og Høgskolen.

Vi nevner at Fylkesmannen i Vestfold, i tråd med sentrale føringer, (tildelingsbrev, retningslinjer for kommunerettet samordning, fylkesmannsinstruksen, osv), i mange år har arbeidet for et mer samordnet tilsyn med kommunene. Arbeidstilsynet har vært med i samarbeidet lenge, med sikte på å utvikle felles samhandling for tilsyn. Historikken er kort redegjort for i vedlegg I. Vedlegg II inneholder en praktisk arbeidsmodell for samordnet tilsyn som delvis har vært fulgt siden 2005, og som nå er justert med utgangspunkt i kommuneloven kap. 10 A.

Beskrivelse av hovedgrep og formål

1. kartlegge praktisering av statlige tilsyn, slik de oppleves i 3 kommuner i Vestfold
2. utforske og avklare tilsyn som begrep gjennom dialog mellom flere aktører
3. undersøke mulighetene og betingelsene for å utvikle tilsyn som felles læringsarena for tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt
4. på denne bakgrunn utvikle samordnede praksiser for statlige tilsynsmyndigheter, basert på solid kunnskap om kommunenes erfaringer og synsmåter
5. kompetanseutvikling, som et ledd i å realisere intensjonene med kap. 10 A.

Dernest formulerer søknaden prosjektets fokus slik:

Den samlede utfordring for det foreslåtte prosjektet er å øke tilsynets relevans; både for praksisfeltet, administrativ ledelse og for de politisk ansvarlige, med sikte på bedre rett-sikkerhet, trygge/forsvarlige tjenester for brukerne og systematisk læring og forbedring. Det forutsetter en dialog mellom tilsynene og med kommunene og deres virksomheter som kan bygge tillit, åpenhet og gjensidig rolleforståelse.

Om kommuneloven kap. 10 A heter det i søknaden:

Kap. 10 A utvider Fylkesmannens samordningsansvar. Bestemmelsene påvirker og utfordrer samhandlingen og spenningsfeltet mellom stat og kommune.

Det har kommet opp mange synspunkter og spørsmål knyttet til de nye bestemmelsene om statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner, både før og etter ikrafttreden, bl.a. om:

- forholdet mellom aktørplikter og kommuneplikter
- forholdet mellom kommunelovens (samordnings)bestemmelser og særlovgivningen
- forholdet mellom tilsynsetater som Arbeidstilsynet m.fl. og fylkesmannsembetet
- forholdet mellom Fylkesmannen som koordineringsmyndighet, tilsynsmyndighet og dialog- og veiledningsmyndighet, osv.

En del spørsmål er avklart etter hvert, men flere gjenstår.

Det er også flere oppfatninger om hva tilsyn bør være og hvilke formål det skal tjene, ut over det forhold at statlig tilsyn med kommunesektoren i den nye § 60 a defineres som lovlighets-tilsyn. Det har videre, over tid, utviklet seg nokså ulike praksiser både mellom og innen etater. Det foreligger lite systematisk oversikt over feltet, på tvers av sektorene, selv om den enkelte etat kan redegjøre for sin egen praksis.

Så følger tre setninger som uttrykker prosjektets absolutt viktigste utgangspunkt:

Det er samtidig lite systematisk kunnskap om hvordan tilsynsobjektene oppfatter tilsyn og om hvordan tilsynene forstår kommunene og deres samlede virksomhet. Dessuten er embetets erfaring at slike oppfatninger endrer seg over tid, ikke minst påvirket av praksis. Tilsynsobjektene, kommuner og fylkeskommuner, store, komplekse organisasjoner, der det innad er flere oppfatninger, og også flere måter å forholde seg til tilsyn på.

To mulige ytterpunkter i synet på tilsyn kan være: (1) tilsyn med lovlighet; tilsyn med at kommunal virksomhet er i tråd med lover og forskrifter, slik kommuneloven nå slår fast, og (2) tilsyn som felles læringsarena for utvikling av offentlige tjenester.

Med dette utgangspunktet beskriver søknaden aktuelle utfordringer og problemstillinger på tilsynsfeltet slik:

Det er flere mulige innfallsvinkler til tilsyn som tema:

- *tilsyn som aktivitet; formål og metodikk*
- *tilsynsaktørenes roller, myndighet og samordning; både forholdet mellom kommuneloven og særlovene, og de ulike institusjoners roller og kompetanse*
- *tilsynsobjektens nytte av tilsyn; både kommuner, brukere spesielt og borgerne generelt*

Søknaden fortsetter så med å liste opp en rekke aktuelle tilsynsutfordringer, slik de opplevdes på søknadstidspunktet, (uprioritert rekkefølge). I større eller mindre grad er alle bearbeidet underveis.

Vi har tidligere skissert bl.a. følgende aktuelle tilsyns- og samordningsutfordringer, i samband med implementering av kapittel 10 A:

- **Nasjonale tilsyn – utfordringer for lokal/regional tilpasning og samordning**
Landsomfattende tilsyn er tidvis varslet sent; ofte kreves rask gjennomføring. Det kan hemme samordnet lokal planlegging, både hos tilsynsmyndigheter og i kommuner / virksomheter. Der nest kan for omfattende og standardiserte nasjonale tilsyn ta så mye kapasitet at det blir lite rom for regionale/lokale initiativ og tilpasning, f.eks basert på egne ROS-analyser
- **Tilsynsmetode – systemrevisjon**
Systemrevisjonsmetoden har til hensikt å sikre metodisk forsvarlig gjennomføring av tilsynet, å ivareta kravene til rett utøvelse av tilsyn, samt å bidra til ensartet tilsyns-praksis. Metoden får stadig større utbredelse, men det er likevel kulturforskjeller mellom fagområdene. Og det kan vel stilles spørsmål om hvor godt metoden er egnet for reelt innsyn i praksisfeltet?
- **Tilsyn med kompetanse og faglig innhold (kvalitet)**
Når det føres tilsyn med faglig kompetanse og faglig innhold (kvalitet), så må det stilles høye krav til kompetanse og profesjonalitet i tilsynsmyndighetene og i deres samhandling med virksomheter og enkeltpersonell. Det er nødvendig for at de funnene som tilsynet gjør skal bli brukt i forbedringsarbeid, jf det som foran står om forholdet stat – kommune / legitimitet og dialog i tilsynssammenheng
- **Tilsyn med kompetanse og faglig innhold (kvalitet)**
Tilsyn etter systemrevisjonsmetoden har fokus på avvik fra lov- og myndighetskrav. Fokuset på avvik, og den naturlige tilhørende ”negative” språkbruk, representerer en utfordring for motivasjon, til tross for det potensialet for organisasjonslæring som ligger i påpeking av avvik. Det er en utfordring å skape en kultur som understøtter de ansattes motivasjon, initiativ og entusiasme for å ha fokus på kontinuerlig forbedring av tjenesten

– og mange etterlyser positive tilbakemeldinger. Å skape en tillit, åpenhet og fleksibilitet som sikrer at ny viten tas i bruk for kvalitetsforbedring – og en tro på at man kan lære av feil, er helt avgjørende. Samtidig er det slik at tilsynet naturligvis kun kan konkludere på de områdene/temaene som er revidert

- **Kommunepolitikernes rolle, se også neste punkt**

Tilsyn betraktet som regel som et faglig ansvar, mens det er kommunestyret som har det endelige / politiske ansvaret for at innbyggerne får forsvarlige tjenester, etter lovens krav. Mens kommunens politiske nivå er tungt og formalisert inne i egenkontrollen av kommunens virksomhet gjennom Kontrollutvalget, er Fylkesmannens erfaring at det sjelden er aktivt i forhold til oppfølgingen av statlige tilsyn. Det blir oftere en sak mellom kommunal fagmyndighet, eventuelt (stadig oftere) administrativ ledelse og tilsynsmyndighet. Kommunens virksomhet er, som påpekt, like fullt et politisk ansvar

- **Kommunerevisjonene og kontrollutvalgene**

De engasjerer seg stadig mer i forvaltningsrevisjoner, (KU som bestiller, og revisjon tidvis som utfører), som ofte dekker samme problemstillinger som statlige tilsyn er opptatt av. Her er det behov for utveksling av aktivitetsplaner, og utnyttelse av hverandres erfaringsmateriale, for å unngå dobbeltarbeid

- **Ulike oppfatninger i kommunene?**

Er kommunene samstemt i vurderingene av statlig tilsyn, for eksempel fagnivået og administrativ ledelse? Kan eventuelle kommuneinterne motsetninger bli aksentuert av at statlige tilsyn ikke samordnes overfor samme objekt, f.eks. at Arbeidstilsynet gir pålegg til en skole om lærernes arbeidsmiljø ut fra Arbeidsmiljøloven, mens Fylkesmannen gir pålegg om oppfylling av lovpålagte oppgaver, ut fra Opplæringslova, for eksempel regler om tilrettelagt undervisning

- **Områdeovervåking – forstå den egentlige virkeligheten, jf foran om rettssikkerhetsprosjektet**

- **Samordningsutfordringer**

Arbeidstilsynet (AT) fører tilsyn med kommunenes aktørplikter som arbeidsgiver, og oppfatter ikke at de da skal ta samordnet hensyn til konsekvensene av pålegg. Fylkesmannen oppfatter derimot at lovrevisjonen nettopp inneholder et krav om vurdering av virkninger for kommunen, i de tilfelle AT vil komme med pålegg

Gjennomgangsmelodien i søknaden er å øke tilsynets relevans. Prosjektet skal åpne opp og aktivisere tilsynsfeltet i Vestfold, slik at Fylkesmannens samordning kan bli en smidig prosess, der mye kan falle på plass underveis, nettopp fordi grepene tuftes på kunnskapsutvikling og deltakelse, både fra kommuner og tilsyn.

2.2 Prosjektets mål og mening – historie til illustrasjon

Følgende lille historie kan kort uttrykke prosjektets idé. I oktober 2008 deltok prosjektleder på Nordisk sosial tilsynskonferens i Stockholm. I en av seminargruppene var hovedproblemstillingen følgende, og den preget for øvrig konferansen generelt: *Hur får vi kommunerna at göra som vi säger? Hur påverkas tilsynsobjektens följsamhet av olika metoder vid genomförande och återföring av tillsyn?*

På mange måter var dette en problemstilling prosjektleder kunne kjenne seg svært godt igjen i. Men, det som overrasket, var at arrangøren ikke hadde spurt en/flere kommunerepresentant(er) om hva som ev skulle til for å øke kommunenes tilbøyelighet til å følge opp tilsyn. Det skulle tilsynsmyndighetenes representanter, dvs. de statlige deltakerne, drøfte. Det kan synes som en litt kronglete omvei, ikke å spørre de saken gjelder, direkte. **Å snakke med dem, har vært prosjektets bærebjelke.** Det dreier seg om kommunenes syn på tilsyn, og tilsynenes syn på kommunene. Kommunens komplekse karakter som multiorganisasjon, gjør det hele enda mer spennende. Kommunen har mange stemmer. Vi trengte å snakke med dem alle.

Stat og kommune har i høy grad felles interesser om sluttresultatet av politikken, kvalitativt gode og effektivt produserte tjenester; som vi påpeker gang på gang. Tilsynets bidrag til merverdi, henger nok i stor grad sammen med hvorvidt tilsynsmyndigheter og kommuner får til, i tilstrekkelig grad, å overta hverandres perspektiv, i samhandlingen. Vi må se oss selv, slik de andre ser oss, og omvendt; og gi tilstrekkelig plass til den andres perspektiv, for at resultatet skal bli bra.

Til sist en påminning om det selvfølgelige i at aktørenes oppfatninger og posisjoner endres under marsjen, påvirket både av prosjektets aktiviteter og av stadig nye tilsynserfaringer.

Kap 3 Tilnærming og metodikk

Dette er et prosjekt, ikke en undersøkelse. Prosjektet har vært omtalt, bl.a. i Kommunal Rapport (...) på en måte som kan få lesere til å tenke på en spørreundersøkelse eller en survey. Det er på ingen måte det vi har gjort. I dette kapittelet redegjør vi for den praktiske tilnærmingen, og sier litt om den kunnskapsteoretiske posisjonen bak de valg vi har gjort.

Prosjektets elementer og praktisk gjennomføring

Prosjektet ble gjennomført i hovedsak fra våren 2008, da brev om prosjektmidler kom fra KRD, til rapporten nå foreligger i mars 2010, snaut to år. Hovedaktivitetene har vært:

1. Kartlegging av eksisterende tilsynspraksis gjennom samtaler med tilsynere fra Helsetilsynet, tilknyttet både Helsetilsynet sentralt og regionalt, samtaler med tilsynere fra Oppvekst og opplæringssiden regionalt, observasjon av et gjennomført kommunetilsyn på barnehagesektoren, samtaler med Helsetilsynets assisterende direktør, med Arbeidstilsynet regionale leder, og kortere møter og samtaler med andre representanter for Arbeidstilsynet og Mattilsynet.
2. Deltakelse i jevnlige møter med Fylkesmannens ledergruppe med diskusjoner om tema tilsyn.
3. Deltakelse i en koordineringsgruppe med representanter for de ulike tilsynene tilknyttet Fylkesmannen og andre statlige tilsyn, som Arbeidstilsynet, Mattilsynet og Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, med ansvar for Vestfold.
4. En lang rekke møter og uformelle samtaler med representanter for andre Fylkesmannsembeter og departementer omkring tema tilsyn.
5. Deltakelse (og innlegg) på nasjonal konferanse om tilsyn i Stavanger i 2007 og i Stjørdal 2010, og på en rekke andre konferanser, inkludert den nordiske socialtilsynskonferansen i Sverige i 2008.

Formål med denne aktiviteten har vært å danne oss et bilde av den statlige diskursen om kommunetilsyn slik den lever muntlig, og slik den beskriver praksis.

6. Gjennomgang av statlige politikkdokumenter fra 1990 til 2010 om statens forhold til kommunene, (se gjennomgangen i rapportens kap.1).

Formålet har vært å få et hovedinntrykk både av statens *intensjoner* med tilsyn spesielt, men også med statlig styring generelt, og hvordan denne offentlige og offisielle og skriftliggjorte – og i viss grad lovnedfelte – diskursen har utviklet seg.

7. Hovedaktivitet 1. Kartlegging av situasjonen i 3 kommuner i Vestfold: Sandefjord, Horten og Lardal. Her ble det gjennomført 1-3 besøk i hver kommune, der nøkkelpersoner ble intervjuet om kommunen generelt, og aktiviteter knyttet til egenkontroll, internkontroll, forvaltningsrevisjon, kvalitetsarbeid og statlige tilsyn spesielt. Totalt 7 slike intervjuer/samtaler ble gjennomført.

Formålet med dette var å danne oss et bilde av organisering, praksis og oppfatninger i de utvalgte kommunene.

8. Hovedaktivitet 2: Fokusgruppesamtaler. Vi valgte ut 2 representanter fra hver av de tre kommunene i 4 ulike stillings-/rollekategorier til å delta på fokusgruppesamtaler i 4 forskjellige grupper. 3 grupper hadde 2 slike samtaler med noen ukers mellomrom, 1 gruppe hadde 1 samtale; til sammen 7 samtaler. Hver samtale varte ca 2 timer og foregikk i Fylkesmannens lokaler.

Formålet med denne aktiviteten var å få en felles refleksjon på temaer knyttet til kommunenes erfaring med og opplevelse av statlige tilsyn. Kategoriene var

- fagpersoner *uten* budsjett og personalansvar
- ledere / linjeledere *med* budsjett og personalansvar
- kvalitetsansvarlige og
- politikere, fra sentrale organer som formannskap, og fra kontrollutvalget.

9. Hovedaktivitet 3: Dialogkonferanse over 2 dager med 40 deltakere fra 7 kommuner, kommunale kontrollutvalg / sekretariat og flere statlige tilsyn, avholdt i november 2009.

Formålet med dialogkonferansen var å få en større og bredere dialog med representanter både fra stats- og kommunesiden. Hovedprinsippet i denne dialogkonferansen var å arbeide i grupper satt sammen på heterogent grunnlag (dvs. både fra statssiden og kommunesiden).

10. Erfaringskonferanser. Vi har vært med og arrangert erfaringskonferanser årlig i Fylkesmannen i Vestfolds regi, der Fylkesmannens avdelinger har lagt fram sine erfaringer med tilsyn gjennomført det siste året, og der kommunerepresentanter både har kommentert tilsyn generelt og enkelte case spesielt. Vi har også rapportert fra dette prosjektet på konferansene.

Prosjektet overlapper noe med et prosjekt om metodeutvikling i tilsyn som nettopp er påbegynt, og som har gitt Hans Einar Hem anledning til å delta både i planlegging av tilsyn og i Helsetilsynets kurs i systemrevisjon.

Materialet som har framkommet er av to slag;

- tradisjonelle forskningsnotater, samlet med tape, feltnotater, transkriberinger og reflekterende notater under veis for vår egen forståelse og analyse
- og innspill i prosessen i form av oppsummeringer spilt inn i neste runde av samtaler og diskusjoner med deltakerne.

Denne siste formen er beskrevet som 'flerstegs fokusgruppeintervjuer' i aksjonsforskning (Hummelvold, 2008), og handler om å lede en refleksjonsprosess. Dette gjorde vi bl.a. ved å referere vurderinger og synspunkter fra et intervju, en gruppe, et dokument eller et foredrag i neste møte gruppa hadde eller i en ny gruppe når denne diskuterte samme tema. På den måten ville refleksjonsprosessen gå framover og spre seg utover i relevante og berørte fagmiljøer (og politiske miljøer).

'Slik kommunene ser det...'

Utgangspunktet for prosjektet var forberedelsen og iverksettinga av kapittel 10 A i kommuneloven (som trådte i kraft 1.mars 2007), som bygger på NOU 2004:17 (NOU 2004:17), det såkalte Aaslandutvalget. Videre var det et årelangt arbeid hos Fylkesmannen i Vestfold for å svare på en kommunal kritikk av manglende samordning av statlige tilsyn, med bedre praksis. Aasland-utvalget la til grunn et behov for samordning mellom statlige tilsyn, slik at det skulle bli mer oversiktlig for kommunene, (se kapittel 1) og samtidig mer effektivt for staten. Derfor ønsket vi å delta i en refleksjon over tilsyn med utgangspunkt i kommunens egne opplevelser og erfaringer. En slik refleksjon måtte vi da initiere og følge, og delvis organisere.

Som det vil framgå av våre refleksjoner og konklusjoner (se særlig kap.5), har det skjedd en markert utvikling i holdningene til, og refleksjonene rundt tilsyn, både innen kommunene vi har vært i kontakt med, og i møtene mellom Fylkesmannen og kommuner. Dette har vi best kunnet registrere i det vi ovenfor refererer til som aktivitet 10, erfaringskonferanser i Vestfold. Det har vært arrangert en hvert år (desember 2007, desember 2008 og mars 2010) i den perioden vi har arbeidet med prosjektet (vi begynte å formulere skissen i 2007, selv om vi ikke startet innsamlingen av materiale før i 2008). Disse konferansene har hatt den samme kategorien av deltakere; ordførere og rådmenn og ledende fagpersoner fra kommunene, Fylkesmannens ledelse og et utvalg av tilsynere fra statens side.

Her var det det vi må kunne kalle monolog begge veier det første året; litt av det, men mer dialogisk refleksjon andre året, og det som må kunne karakteriseres som en reflektert dialog i 2010, i sterk grad i form av en læringsdialog. I disse konferansene har vi spilt en aktiv rolle, dels ved at Fylkesmannens prosjektleder har planlagt og tilrettelagt dem, og dels ved egne bidrag. Vi tenker nok at prosjektet har spilt en rolle i utviklingen av refleksjonen om tilsyn i Vestfold, (antakelig også på flere arenaer enn de nevnte erfaringskonferansene). Men en diskurs er aldri statisk, og tilsyn kan ses som tema for en sentral diskurs i Norge, og også internasjonalt gjennom mer enn 10 år. (Internasjonalt kan Michael Powers bok om The Audit Society kanskje ses som en start på denne diskursen (Power, 1997)). Vi vil karakterisere diskursen de seinere år om statlig tilsyn med kommunene som forholdsvis dynamisk.

Kapittel 1 gjennomgår diskursen om statens forhold til kommunene de siste 20 år og der vi mener at tilsynsfokuset, særlig etter årtusenskiftet, "er verdt å kikke nærmere på". Trender og moter i for eksempel organisasjonsformer kommer og går fort i offentlig sektor (Baldersheim

og Rose, 2005, Røvik, 1998, 2007). Det noen har lagt til grunn skulle være hovedproblemstillingen i kommunene, dårlig tilsynssamordning fra statens side, har vært lite berørt. Mens andre problemstillinger vedrørende tilsynets virkemåte og funksjon har fått mye større oppmerksomhet.

Fylkesmannen satte dels i forkant, og dels parallelt med prosjektet i verk noen enkle grep for samordning. Det var bl.a. at alle tilsyn skulle meldes gjennom rådmannen; tidligere hadde praksis variert litt mellom sektorene. Det er laget en enkel årskalender over planlagte tilsyn, som legges ut på Fylkesmannens hjemmeside, som kommunene blir orientert om med et brev, som samtidig orienterer om hovedprofilen på planlagte tilsyn kommende år. En del av den tidligere "uforutsigbare overraskelsen", blir dermed eliminert. Til dette kommer at de sentrale tilsyn og direktorater, som faktisk fastlegger nasjonalt planlagte tilsyn, i stadig større grad har initiert samordnede tilsyn, på tvers av lovområder. Slike "små" grep synes å ha "tatt ut en del kraft" av påstandene om dårlig samordning, og løst opp en del av frustrasjonen hos rådmennene; men kanskje har nye elementer kommet til?

Poenget her er at vi valgte en aksjonsforskningstilnærming (men ikke fullstendig – det kommer vi til nedenfor), fordi vi ville følge dynamikken og bidra med tilpasninger under veis. Når vi så enkle forbedringer som kunne gjøres fra Fylkesmannens side, ville vi bidra til at det ble gjort straks, når vi så problemer under oppseiling, ville vi gjerne bidra til å løse dem straks.

Aksjonsforskningstilnærmingen gir muligheter for dette, men den gir da ikke objektive og 'ikke-forurensede' data. Vi blir selv en del av feltet vi studerer. Aksjonsforskning fungerer slik, og er en meget vel etablert forskningspraksis. Norge har og vært internasjonalt trendsettende gjennom 50 år. På Høgskolen i Vestfold har dette vært hovedtilnærmingen på HENÆR-senteret siden 1995, som Hans Einar Hem var med å starte. Dette er derfor ikke et spesielt kontroversielt metodevalg for et utviklingsarbeid som vårt. Det er imidlertid interessant at denne overveielser hele veien har fått sin metakommentar i tilsynsmetodologien selv. I diskusjonen om tilsyn vs. veiledning og rådgivning, ligger en underliggende forestilling om 'renhet og urenheter', om klare og entydige roller og kategorier i styring og kontroll, som det som ligger under forskningsmetodologiske diskusjoner. Dette knytter også an til en nyere diskusjon innenfor de fagområdene som det føres tilsyn på, om *kunnskap* og hvordan den produseres; diskusjonen om *evidensbasert kunnskap*. Evidensbasering er en kunnskapsproduksjonsform som har vokst kraftig de siste årene (kanskje enda sterkere enn tilsynsfeltet – og det sier ikke lite), og som har polarisert den vitenskapsteoretiske debatten i en grad vi ikke har sett siden 1970-årenes positivisme-debatt (og mange peker på paralleller, bl.a. Harald Grimen (Grimen, 2009)).

Vi vil med dette valget av metodetilnærming (for det er altså ikke en gjennomført metode) også markere egen posisjon. Vi er kritiske til 'rene' kategorier, enten det er kunnskapsproduksjon, tilsyn eller styringsformer. Vi tror blanding er bra, så lenge det er reflektert blanding. Det vil også være der vi ender i denne rapporten, og der vi står selv når det gjelder tilsyn; tilsyn må inngå som en del av *hybride styringsformer og samhandlingsformer mellom stat og kommune*, der idealet for utforming og iverksetting av offentlig politikk også er så maktfrie dialoger som mulig – i habermasiansk forstand.

Aksjonsforskning og aksjonsforskningstilnærming

Et aksjonsforskningsprosjekt vil bruke ulike metodikker; som konvensjonelle samfunnsvitenskapelige metoder, kvantitative og kvalitative; ulike dialog- og refleksjonsmetoder som dialogkonferanser og fokusgruppeintervjuer (Hem, 2003). Det som gjør det til et helt prosjekt, er at det som oftest har et utviklingsperspektiv, enten organisatorisk eller kunnskapsmessig eller begge deler, og at dette gjøres på en organisert måte, for eksempel ved å etablere en utviklingsorganisasjon. Dette kan være i form av en prosjektstyringsgruppe med representanter for de ulike interessentene. Denne styringsgruppa skal sikre at det faktisk iverksettes endringer.

Vi diskuterte dette i starten av prosjektet, men kom etter hvert til at det ikke ville være riktig å gjøre prosjektet så omfattende. Hovedgrunnen til det er at vi har sett, etter hvert som vi har arbeidet med dette, at tilsyn blir en stadig viktigere del av grenseflaten mellom stat og kommune. Det må derfor finnes fram til mer institusjonelle måter å arbeide med tilsyn på, ikke bare et utviklingsprosjekt. Vi vil derfor kalle det arbeidet vi har gjort for en *tilnærming*; vi følger tankegangen, men gjennomfører ikke alle deler av et aksjonsforskningsprosjekt.

Det sentrale med aksjonsforskning er å initiere forandring, og det har vi i begrenset grad gjort. Vi har ikke initiert organisasjonsendringer i kommunene selv som det ville vært naturlig i et klassisk design. '*Skal vi forstå, må vi forandre*' sa den som introduserte uttrykket aksjonsforskning, Kurt Levin. Vi har fulgt en mer språk-orientert linje i dialogen med kommunene, som legger større vekt på språklig refleksjon og egen læring, enn på å introdusere endring og utvikling utenfra. Men i embetets egen praksis, har vi, og er det, som nevnt introdusert justeringer etter hvert som det er funnet det hensiktsmessig. Vår tanke med en slik "varsom" framgangsmåte er at vi for det første ikke har visst hva som ville være bedre organisatoriske eller praktiske løsninger for å bedre tilsyn; vi har ikke hatt grunnlag for sterke syn på om gjeldende tilsynspraksis var god eller dårlig. Aksjonselementet i vår tilnærming har derfor vært å initiere refleksjon over egen praksis; med innspill fra kommunesiden først og fremst. Gjennom all politikkkutformingen som er beskrevet i kap.1. har staten gjennomgått mange refleksive øvelser over mange år. Vi ønsket både å stimulere en kommunal refleksjon, og fange hovedelementer i denne refleksjonen.

Denne språklig og refleksivt orienterte tilnærmingen var også nødvendig for å kunne stille noen mer grunnleggende og bakenforliggende spørsmål om ting som tas for gitt og ligger implisitt i tilsynsarbeidet. For å kunne åpne opp refleksjon om dette måtte vi starte åpent og undrende, og sette oss selv i posisjon til å følge refleksjonsprosesser gjennom litt lengre diskusjoner og funderinger. Kort sagt: Vi måtte forsøke å skape gode samtalearenaer, og så se hvor det bar.

Svakheter ved det metodiske opplegget

Kritisk blikk på det metodiske opplegget kan være av to slag; kritisk til hele designet og det epistemologiske grunnlaget for det, og kritisk til det vi gjorde, men på våre premisser. Vi vil ikke ta diskusjonen om grunnsynet på metodologi her, men den er relevant for synet på systemrevisjon og tilsyn slik det praktiseres, og vi vil derfor komme tilbake til den.

Det vi imidlertid ikke er helt fornøyd med i vårt eget prosjekt er særlig to ting; utvalget av kommuner, og utvalget av politikere vi greide å få kontakt med.

Vi valgte kommunene på grunnlag av et par kriterier; en liten og to store kommuner, en land- og to bykommuner, to relativt positive (en proaktivt spørrende) og en mer kritisk til tilsyn.

Den lille kommunen, Lardal, ble valgt fordi den var liten og vi forventet at det ville være en problemstilling med en liten fagstab å holde oversikt og holde seg med tilstrekkelig kompetanse. Det var en problemstilling, det var riktig nok, men kommunen hadde ikke hatt så mange tilsyn at vi kunne se hvordan dette samvirket.

Så konstaterte vi at 3 kommuner var noe snaut. Vi supplerte derfor med en kommune i en av fokusgruppene, Larvik, og vi utvidet med 3 nye kommuner til dialogkonferansen.

Vi burde ha søkt mer aktivt etter casehistorier i flere kommuner enn vi gjorde, ut fra det vi vet og ser nå, fordi slike fortellinger illustrerer mange poenger og resonnementer så tydelig. Men i hovedsak ville vi grepet utviklingsarbeidet an, slik vi har gjort det.

Referanser

- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (red.) (2005) *Det kommunale laboratorium*. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering. 2. utgave. Bergen, Fagbokforlaget.
- Grimen, H. (2009) *Debatten om evidensbasering - noen utfordringer*. I: Grimen, H. & Terum, L. I. (red.) *Evidensbasert profesjonsutøvelse*, s. Oslo, Abstrakt Forlag.
- Hem, H. E. (2003) *Aksjonsforskning*. I: Hauge, H. A. & Mittelmark, M. (red.) *Helsefremmende arbeid i en brytningstid. Fra monolog til dialog?*, s. Bergen, Fagbokforlaget.
- Hummelvold, J. K. (2008) *The multistage focus group interview - a relevant and fruitful method in action research based on a co-operative inquiry perspective*. Norsk Tidsskrift for Sykepleieforskning, 10(1), s. 3-14.
- Power, M. (1997) *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford, Oxford University Press.
- Røvik, K. A. (1998) *Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken, Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007) *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundres organisasjon*. Oslo, Universitetsforlaget.

Kap 4 Kommunale tilsynserfaringer og – oppfatninger

4.1 Innledning – det flerstemte koret

I dette kapittelet skal vi se nærmere på en del av de svar, kommentarer, synspunkter og refleksjoner som vi har fått gjennom prosjektet.

Utgangspunktet når vi skulle nærme oss kommunen som objekt for statlige tilsyn, er at kommunene er store og komplekse organisasjoner. De tre utvalgte kommunene er forskjellige i størrelse; Sandefjord har ca 2500 ansatte, Horten ca 1500 ansatte og Lardal 150 ansatte. Selv om størrelsen varierer, er de alle store og sammensatte. Vi måtte derfor velge oss noen kategorier av roller vi kunne se nærmere på.

Kommunetilsynet er knyttet generelt til lovoppfyllelse av kommune- og forvaltningsloven og Internkontrollforskriften og spesielt til oppfyllelse av særlovgivningen. Kvalitetssystem og kvalitetsarbeid er av stor interesse for tilsynet, og vi spurte derfor etter de som arbeider spesielt med kvalitetssystem. Videre snakket vi både med administrative toppledere; rådmann og etatsleder, enhetsledere der de har tonivåstruktur, og fagfolk uten spesielt lederansvar.

På den politiske siden snakket vi spesielt med en kontrollutvalgsleder og en varaordfører / hovedutvalgsleder i fokussamtale, men en rekke ordførere fra Vestfold deltok på dialogkonferansen og har deltatt på de årlige erfaringskonferansene. Ordføreren i Lardal har dessuten deltatt direkte i prosjektets møter med denne kommunen.

Hovedkategoriene ble dermed;

1. fagfolk på kvalitetsarbeid
2. administrative toppledere
3. fagfolk som har lederansvar
4. fagfolk som ikke har lederansvar
5. politikere

Vi møtte disse i fire settinger som vi arrangerte, (hvorav altså de tre første er direkte prosjektaktiviteter, mens den fjerde er en del av Fylkesmannens kontinuerlige arbeid for å utvikle tilsyns- og samordningspraksisen), i tillegg til andre ordinære eller uformelle møter i andre sammenhenger. Det var

1. i intervjuer i hver kommune
 2. i fokusgruppesamtaler
 3. i dialogkonferansen og
 4. i erfaringskonferansene
- (se nærmere oversikt i kap.3)

Hovedposisjonene i tilsynsdiskursen

Det er ingen overraskelse i dette at kommunene som store og komplekse organisasjoner har 'mange stemmer'. Snarere var dette et viktig utgangspunkt for utviklingsarbeidet; nettopp fordi vi tror at forståelsen av denne siden ved kommunen som organisasjon har stor betydning for læring av og etter tilsyn. Men kommunens karakter av å være multiorganisasjon (Stig Montin) kommer ikke alltid så godt fram, særlig ikke i den statlige diskursen om tilsyn.

Men – den statlige diskursen har også flere stemmer, vi vil understreke det.

La oss for argumentets skyld prøve å beskrive to ytterposisjoner som baserer seg på en form for 'enstemthet' i kommunen. Den ene tar et statlig og juridisk, nærmest konstitusjonelt perspektiv. Norge er en enhetsstat, staten opprettet kommunene og staten kan føre tilsyn med at kommunene utfører det staten vedtar så mye den vil.

På Juristforbundets etterutdanningskonferanse om tilsyn høsten 2008 (4.11.2008), holdt professor Erik Boe en forelesning vi oppfatter som representativ for dette synet. Boe var til og med i tvil om det egentlig var nødvendig med klare lovhjemler for tilsyn. Han mente at staten i kraft av sin konstitusjonelt overordnede posisjon hadde rett til å føre tilsyn med all den virksomhet kommunen utfører etter nasjonalforsamlingens pålegg gjennom lov. Boe er selvsagt klar over at kommunen er en egen politisk enhet. Men det får ikke noen særlig betydning, det er lovpålegg som styrer. Staten kan instruere. (Han skilte mellom private utførere av offentlige oppgaver og kommunene. Selv om kommunene også er selvstendige rettssubjekter er de i en egen stilling i forhold til staten; staten skapte dem).

Det er litt paradoksalt, men noe av det samme argumentet brukes for det andre perspektivet; det kommunale selvstyreperspektivet. Det er særlig KS som hevder dette. KS legger hovedvekt på at tilsyn bare skal være lovlighestilsyn, (dette er også gjengs oppfatning om den

juridiske betydningen av kapittel 10 A), at staten kan se til at kommunene oppfyller lovens minimum, men at kommunen ellers er fri til å gjøre dette slik den selv vil, og hva den vil utover det.

Poenget er at den kommunale flerstemtheten for oss er et viktig premiss for å forstå (organisasjons)læring, eller mangel på sådan, i tilsynssammenheng. Verken læring eller flerstemthet er derimot viktige i disse to ytterperspektivene. De som står for disse perspektivene mener ikke at kommunene ikke er store, komplekse og flerstemte organisasjoner. De gjør det bare ikke gjeldende som et premiss for at tilsyn skal ha kunne få en læringsfunksjon. For dem blir tilsyn kontroll.

Disse to ytterposisjonene har vi møtt ved flere anledninger. Den første posisjonen må kunne sies å gjennomsyre Helsetilsynets kurs i systemrevisjon (Hans Einar Hem deltok på dette kurset i februar 2010, men etter hva vi forstår er det omtrent det samme kurset som gjennomføres jevnlig, også med de samme kurslederne). Dette er et praktisk kurs for å lære tilsynere å utføre systemrevisjon, så det er helt sikkert formålstjenlig at kurset er lagt opp som det er. Det er imidlertid en sterk undertekst i kurset som skinner igjennom i kursledernes undervisning at under tilsyn er det staten som bestemmer og at hele formålet med tilsynet er å kontrollere at loven overholdes. I gjennomgang av rollene under tilsynet sa foreleser: ”Jeg anbefaler ikke at media eller kvalitetsansvarlig i kommunen får være til stede. Det er veldig viktig at tilsynet ikke forstyrres av andre. Det er ikke noe formål å avhjelpe læring i kommunen” (Helsetilsynets kurs, 16.2.2010).

Helsetilsynet har også flere stemmer, og det er interessant for oss i denne sammenheng. I intervju med assisterende direktør Geir Sverre Braut ga han klart uttrykk for at formålet med tilsyn også er læring. Han har i flere sammenhenger også gitt uttrykk for at systemrevisjon ikke kan være den eneste metoden som brukes i tilsyn. Det er nok derfor også ulike holdninger innenfor Helsetilsynet. Helsetilsynets direktør, Lars Hansen, tar ofte opp (organisasjons)læringsperspektivet, i samband med tilsyn. Senest registrerte vi dette ved framlegget av tilsynsmeldingen for 2009, (Dagsnytt 18, primo? Mars 2010)

Det er i det hele tatt den mellomliggende posisjonen vi er opptatt av; der kommunen ses som sammensatt og flerstemt og tilsyn ses som et virkemiddel for læring i utviklingen av offentlige tjenester.

Vi har i prosjektet registrert to sider ved dette som kan være viktig å ta med videre; det kan virke som det er en viss forskjell mellom helsesektoren og undervisningssektoren. Vi har ikke arbeidet systematisk med å sammenlikne de to, men registrert en forskjell i måten de snakker om tilsyn, og i noen grad hvordan de gjennomfører tilsyn. Dette må nyanseres i den forstand at det virker som utdanningsfeltet tidligere hadde en mykere holdning til forholdet mellom tilsyn og veiledning, mens de etter hvert har adoptert mer og mer systemrevisjon som metode, og dermed et skarpere skille. Det må også nyanseres noe på at det kan virke som det regionale nivået kanskje har en noe mer pragmatisk diskurs på utdanningssiden enn direktoratet og at de to sektorene konvergerer stadig mer, i hvert fall i Vestfold.

Den andre siden ved dette er at det klart har foregått en betydelig utvikling i diskursen, bare i løpet av de to årene vi har arbeidet med prosjektet. Den holdning til tilsyn som Helsetilsynets kursholder uttrykker vil ikke være representativ på regionalt nivå. Betydningen av læring og dermed veiledning, (men veiledningselementet atskilt fra selve tilsynet), er klart sterkere i den regionale diskursen, også hos de som representerer Helsetilsynet.

Vi kan derfor si at fra 'statsperspektivside' er det stadig flere som beveger seg mot en mellomposisjon. Men ytterposisjonen er fortsatt representert, og altså sterkt kommunisert i internopplæringen.

På kommunefløyen har KS stått for dette synet, og det virker som de fortsatt gjør det, (for eksempel i KS-direktørens foredrag på den nasjonale tilsynskonferansen i Stjørdal i januar 2010). Dette er en posisjon vi møtte tidlig i prosjektet, særlig hevdet av noen rådmenn og ordførere. På erfaringskonferansene Fylkesmannen i Vestfold holdt for Vestfold-kommunen i desember 2007 og desember 2008 ble dette hevdet med styrke av flere ordførere og rådmenn. Argumentene er omtrent slik:

- Staten lesser oppgaver på kommunene uten å gi tilstrekkelig med økonomiske midler; det er i dag ikke praktisk mulig å oppfylle det staten pålegger oss
- Det er dessuten umulig å holde oversikt; Rådmannen i Bærum sto i en vanskelig sak og ble konfrontert med at hun var ansvarlig for all virksomhet i kommunen og at den oppfyller loven. Hun sendte da et brev til KRD og ba om en oversikt over alle lov-paragrafer hun var pålagt å føre tilsyn med at ble overholdt. Etter 6 måneder fikk hun svar fra KRD som sa at de ikke hadde noen anelse. (dette er en historie flere rådmenn og ordførere forteller, vi har ikke sjekket om den er riktig, men poenget her er at den fungerer som en del av det vi kan kalle den kommunale mytologien om hvordan det er å være kommune).
- Staten koordinerer ikke sine tilsyn, og dette utgjør et stort problem for disponering av arbeidskraften i kommunen.
- Staten tar ikke inn over seg at kommunen er en egen politisk enhet, en viktig del av demokratiet, der kommunepolitikere må få handlingsrom til selv å drive politikk, ellers vil de miste interessen og demokratiet vil svekkes.
- Tilsynene er ofte så smale at det kan være vanskelig å se at de er nyttige for det store lokale velferdsbildet.
- Tilsynene krever så mye ressurser at det er vanskelig å se at de kan forsvares i et kost-nytte perspektiv.

Til dialogkonferansen i november 2009 inviterte vi både en ordfører, en rådmann og en etatsjef som tidligere har vært tydelig artikulert på dette synet. Ordføreren hadde et innlegg på dialogkonferansen som holdt fast ved ordbruk og standpunkt han har hevdet hele tiden. Rådmannen hadde på sin side endret sin måte å snakke om dette på vesentlig. Hans innlegg hadde klart beveget seg mot et mer dialogorientert standpunkt. Både han og etatsjefens kritiske anførsler om tilsyn, handlet nå mer om metode, tema, gjennomføring og holdning hos tilsynerne. En annen rådmann i fylket hadde innlegg på erfaringskonferansen i mars 2010, som gikk i samme retning. Vi kan sammenfatte kritikken fra disse siste tre; to rådmenn og en etatsjef; de har nå beveget seg mot en vesentlig mer dialogorientert posisjon, der deres kritikk nå snarere fokuserer på tilsynets funksjon, ikke dets berettigelse:

- Tilsynene kan oppfattes som smale og det kan være vanskelig fra kommunens side å se relevansen og nytten i forhold til det store bildet
- Viser tilsynene det de hevder; er det ikke mulig at den kommunale tjenesten er god selv om ikke dokumentasjonen er fullstendig etter boka og derfor gir grunnlag for avvik, ja er det ikke fare for at ressurser tas bort fra tjenesteytingen og brukes på administrasjon for å oppfylle kravene, og at tilsyn dermed bidrar til å svekke kvaliteten i kommunal tjenesteyting?

- Er ressursbruken til tilsyn kostnadseffektiv?

Bildet av den nasjonale tilsynsdiskursen som trer fram for oss i det materialet vi har samlet inn, består, som det framgår ovenfor, av en rekke posisjoner (med posisjoner mener vi retoriske posisjoner eller diskursiv posisjon – ikke roller eller hierarkiske eller organisatoriske posisjoner). Et grovt bilde kan se slik ut, fra vår utkikksposisjon:

Fra statlig side:

- Systemrevisjonistene
- Statlig tilsyn er først og fremst kontroll, men kan kombineres med veiledning
- Statlig tilsyn er kontroll som kommunene burde gjøre selv i større grad, så det bør arbeides for å redusere det statlige kommunetilsynet og styrke det kommunale egentilsynet, og sikre god koordinering (Aasland-utvalget og 85 tilrådninger om styrkt egenkontroll)
- Den dialogorientert Fylkesmannen; tilsyn er en av flere arenaer og styringsmidler som utgjør kontaktflaten mellom stat og kommune, der kunnskap og signaler skal gå begge veier, og der grunnprinsippet for all kommunikasjon er dialog

Fra kommunal side:

- Kommunale fagfolk; tilsynet representerer nyttig læring og en god anledning til å synliggjøre arbeidsfeltet, særlig hvis det oppleves underbudsjettert
- Kommunale enhetsledere som ser de samme fordelene, men som må få til en balanse med budsjettet
- Rådmenn som ser nytten i at også staten fører tilsyn slik at risiko for feil reduseres, men er kritiske til tema, relevans, metode og omfang
- KS-posisjonen som særlig hevdes av noen (i Vestfold svært få) ordførere, som fremhever kommunen primært som selvstendig, og viktig for demokratiet, og er svært kritisk til både omfang og gjennomføring av statlige tilsyn.

4.2 Kommunale stemmer og roller

4.2.1 Fagfolk på kvalitetssystem og -arbeid.

Vi hadde flere møter med de to kvalitetsansvarlige i Horten kommune, fordi denne kommunen arbeider med et eget utviklingsprosjekt, Heldiks; Helhetlig digitalisert kvalitets- og internkontrollsystem. Kommunen var med i Kvalitetskommuneprogrammet til KRD. Vi møtte fire fagmedarbeidere som på ulike tidspunkt hadde arbeidet med kvalitetssystemer i Sandefjord kommune, mens i Lardal kommune ble kvalitetsarbeidet diskutert med ledere. Vi samlet noen av disse til to fokusgruppesamtaler, i tillegg til en representant fra Larvik som antakelig har arbeidet lengst med kvalitetssystemer (og ISO sertifisering) i denne forstand i Vestfold. Fra Larvik møtte assisterende rådmann, med lang erfaring på dette feltet i kommunen, (ikke som assisterende rådmann).

Sett fra kvalitetsarbeidsperspektivet representerer disse fire kommunene svært forskjellige erfaringer og strategier. Det kan være nyttig med noe bakgrunn for å forstå dette.

Horten kommune har hatt flere vanskelige saker der Fylkesmannen eller andre statlige tilsyn har måttet gripe inn. De har også hatt økonomiske problemer. Nåværende rådmann begynte i 2005, og hans hovedutfordring var å få orden på økonomien. Han møtte flere utfordringer enn det, og bestemte seg for å sette i gang et mer gjennomgripende arbeid i organisasjonen, og

komme kritiske tilsyn og omdømmetap i forkjøpet ved å arbeide proaktivt i forhold til Fylkesmannen. Horten startet altså det svært gjennomgripende kvalitetssystemutviklingsprosjektet Heldiks og ble med i Kvalitetskommuneprogrammet. Rådmannen har fått i gang mange prosesser i kommunen, fått eksterne midler til prosjekter. Det har vært et mål å styrke omdømmet som en kommune som tar tak, på tross av problemer.

Sandefjord kommune kan kanskje karakteriseres som en tradisjonell (konservativ) kommune i den forstand at den ikke hopper på nye trender så fort, slik mange kommuner synes å gjøre, (Baldersheim og Rose, 2005). De har fortsatt etatsorganisering med hovedutvalg. Men det er også en kommune som – til oss som ser den fra utsiden – signaliserer styrke og faglighet. Og den har alltid orden i økonomien. Sandefjord er Vestfolds største kommune.

Lardal er fylkets minste kommune med under 3000 innbyggere og ei ansattegruppe på ca 150. De gikk i 2006 fra en linjeorganisasjon til to-nivå organisasjon med resultatenheter og enhetsledere. Det er ikke de store og dramatiske problemene i Lardal, men en kommune som nok strever med å oppfylle alle krav til kompetanse, p.g.a. størrelsen.

Larvik kommune ble Vestfolds største under kommunesammenslutningen i 1988, (men er nå akkurat passert i folketall av Sandefjord, begge har litt over 40.000 innbyggere). Det var en sammenslutning av 4 relativt jevnstore, og en mindre kommune. Her gikk sammenslåingen relativt greit, med få konflikter som kunne skrives til tidligere kommunelojaliteter. Det ble skapt en forsøkskultur der nye trender ble fanget opp og prøvd ut raskt. Larvik vedtok to-nivå modell allerede i 1996, med ny politisk struktur (d.v.s. ved første anledning, kommunevalget i 1996, etter at den nye kommuneloven av 1992). I 1998 satte ny rådmann i gang et omfattende arbeid med ISO sertifisering (Veritas), og Larvik ble den første ISO sertifiserte kommune på både HMS og miljø.

”Det handler til syvende og sist om kultur”

Kvalitetsarbeidet preges av systemer; rutinebeskrivelser, målbeskrivelser, dokumentasjon og rapportering. Det er systemer som opprinnelig ble utviklet innenfor industri og teknologi (bl.a. Total Quality Management), som nå utvikles for tjenester til mennesker. Formålet med TQM, og med kvalitetsarbeid, er ledelse av kvalitet og utvikling. Organisasjonsforskeren Henry Mintzberg sier om strukturen i en organisasjon at ’det finnes ikke én struktur som er best, men det finnes alltid en struktur som er bedre’ (Mintzberg, 1993). Dette er kvalitetsarbeidets tankegang om alle aspekter ved virksomheten; det er ikke én beste måte å gjøre det på, men det kan alltid gjøres bedre. Ledelsesaspektet ved dette handler om styring og kontroll. Ledelse er både å instruere i hvordan en tjeneste skal utføres, og vite etterpå at det skjedde slik det skulle.

Her kan vi skille mellom to ytterpunkter, der den praktiske virkeligheten alltid ligger et sted i mellom, med elementer av begge retninger. Den ene er kvalitetsledelse, den andre er fag og profesjon.

Horten og Larvik står for sterk kvalitetsledelse. Det var representanten for Larvik som i fokusgruppen oppsummerende sa ”Det handler til syvende og sist om kultur”. Det han da refererte til var ledelse og utvikling, slik vi forsto ham. Kvalitetsledelse kan framstå med sterkt fokus på systemer. Det meste av tida vi brukte i Horten var å få oversikt over systemet de utvikler. Systemet skulle være i drift fra november 2009, så vi hadde ikke anledning til å undersøke det i praksis. Samtaler om kvalitetssystemer mellom kommuner handler også i stor

grad om hva som er gode systemer, hvordan ting kan løses enkelt, gjøres elektronisk osv. Dette er også en favorittdisiplin for eksterne konsulenter.

Men, slik tolker vi assisterende rådmann i Larvik; det handler om ledernes holdning til kvalitetssystemet, hvordan de lar det prege både sin egen ledelse og organisasjonen. I Larvik brukte de en bok fra et svensk konsulentfirma som illustrerer grunnholdningen; 'Den vakna jägaren. Hur man engagerar alla i företaget i jakten på ständiga förbättringar.' (Nilsson, 1999). Lederens oppgave er hele tida å trykke på organisasjonen og medarbeidere for å finne enda bedre måter å arbeide på.

Kulturen i dette, slik begrepet her brukes, er en grunnleggende holdning, en grunnleggende antakelse om å være i bevegelse, være i konstant utvikling. (Det er ikke den eneste betydningen av kultur, ikke heller den vanligste.) En av kvalitetsmedarbeiderne fra Horten formulerte det slik: 'Dette er en prosess vi aldri blir ferdig med. Vi har arbeidet med utvikling av fellesforståelse, mål og rutiner i deler av organisasjonen over tid. Så setter vi systemet i drift. Men så må vi ta fatt på nytt. fordi ikke alt var klart. Men for hver gang får medarbeiderne et sterkere eiendomsforhold til systemet'.

Kvalitetsmedarbeiderne både i Larvik og Horten legger vekt på

- at medarbeiderne må engasjeres i utviklingen av systemet
- at lederne må tro på og se nytten av systemet og være pådriver for det
- at det er en kontinuerlig prosess, 'det uferdige' som Thomas Mathisen kalte det
- at denne grunnholdningen, denne kulturen i organisasjonen, er viktigere enn systemet i seg selv

Den andre linjen, fag- og profesjon, er Sandefjord en sterkere representant for. Sandefjord har omdømme som en godt drevet kommune, og signaliserer utad stor faglig trygghet. Dette har bl.a. ført til diskusjoner med Fylkesmannen om konklusjonene i tilsyn (vi skal se nærmere på et case fra Sandefjord nedenfor). Sandefjord har imidlertid også kvalitetssystemer, og prosjekter knyttet til det. Men det preger ikke organisasjonen på samme måte som Larvik og Horten. Vi møtte under den første intervjurunden tre medarbeidere fra helse- og sosial etaten som hadde vært med på kvalitetsutviklingsprosjekter, men de hadde gått til andre oppgaver før prosjektet var ferdig og satt ut i livet. Det var uklart om det var satt ut i livet, eller om det hadde blitt liggende hos enda en annen medarbeider som hadde fått andre oppgaver.

Det er egentlig denne retningen, som i organisasjonsteorien har snakket om kultur, en fagkultur, profesjonskultur eller etatskultur. Den første Maktutredningen på slutten av 1970-tallet kalte dette segmenter, og så det som et hovedmønster i offentlig sektor at fagsegmenter gikk fra kommunal tjenesteyter til departement (Olsen, 1978). Innenfor dette profesjonelle segmentet var det en rådende kultur som satte standard for godt fag og gode tjenester og som hadde sin egen etiske kodeks.

Lederne både i Sandefjord og Lardal er helt klare på at de har til hensikt å utvikle kvalitetssystemer der disse ikke er på plass, og følge opp denne retningen. Det er ikke plass, synes det som, i den offentlige diskurs, å argumentere for at fag og profesjon tar seg av dette lenger.

Kommentar

Dette er interessant, og relevant for tilsynsdiskursen. Det er nemlig ikke selvinnsynende at fagperspektivet bare skulle vike i bakgrunnen for andre perspektiver, som kvalitets-

perspektivet. Kvalitetsperspektivet er i ferd med å styrke seg ytterligere med nye kunnskapsproduksjonsformer som samler og kondenserer forskningsresultater, den såkalte 'evidence-bevegelsen' (Grimen og Terum, 2009). Den grunnleggende antakelsen er, som nevnt, at en alltid må se etter bedre måter å arbeide på. Men en må samtidig finne fram til den beste måten akkurat nå, ut i fra dagens kunnskap. Denne arbeidsmåten må så beskrives rutinisert, i form av manualer eller veiledere. Dette er en ny måte å produsere og ta i bruk kunnskap på, som skiller seg vesentlig fra den gamle måten å tenke profesjon og lære profesjonen, ikke så en arbeidet profesjonelt, men så en ble sin profesjon, (Hem, 2009).

Tilsyn tar utgangspunkt i kvalitetstankegangen. Internkontrollforskriften og kvalitetsforskrifter er ofte hovedutgangspunkt for kommunetilsyn. Da blir dokumentasjon av at prosedyrer er fulgt viktig for om tjenesten er forsvarlig utført. Men tjenestens kvalitet er selvsagt ikke bare avhengig av dokumentasjon. En viktig side ved mange tjenester er hvem som utfører dem, utførereffekten (Grimen, 2009a). Det er derfor tenkelig at dårlige tjenester som er vel dokumentert, blir godkjent av tilsynet, mens godt utførte tjenester som er dårlig dokumentert, får avvik. Spørsmålet er hvor sannsynlig dette er. Det ligger en antakelse under logikken i kommunetilsyn, som sier at risikoen for at en tjeneste ikke er godt utført, øker, hvis den ikke er godt dokumentert. Denne antakelsen kan det imidlertid stilles spørsmål ved. Grimen stiller spørsmålet i forhold til manualiseringen av tjenester, og det samme spørsmålet kan stilles til tilsyn.

Det kan hevdes at kvalitetssystemer har blitt tatt i bruk fordi det har vært behov for det. Tilliten til at profesjonene kan ivareta samfunnets behov og brukernes beste har forvitret. Noen hevder dette er resultat av internasjonale trender. Vi vil gjerne anføre to poenger til dette:

Poeng 1: Kvalitetsarbeid følger naturlig av norsk planmentalitet – ikke av NPM

New Public Management er en arv fra Margaret Thatcher. Det å bygge ned profesjonenes sterke og til dels monopolistiske posisjon og definere tjenester klart og avgrenset, passet Thatcher og nyliberalismen utmerket. Det som er avgrenset og klart beskrevet, kan settes ut på anbud på et marked. NPM er merkelappen på denne måten å arbeide på i offentlig sektor, og preget (og preger fortsatt) offentlig sektor i Storbritannia, USA og andre deler av særlig den Anglo-Saksiske verden. New Zealand var tidlig ute og langt framme, men har reversert utviklingen etter store problemer.

Norske statsvitere, som Christensen og Lægreid, mener denne internasjonale trenden også har påvirket utviklingen i Norge (Christensen, 2006, Christensen m.fl., 2009). (Christensen er en meget sterk kritiker av NPM, også i Norge).

Kvalitetssystemarbeidet passer tilsynelatende inn i NPM og gjør privatisering av offentlige tjenester enklere.

Vi tror dette henger sammen på en annen måte. Det er egentlig overraskende å se hvordan kommunesektoren omstilte seg med voldsom energi på 1990-tallet. Men vi tror dette var et resultat av en ganske utpreget norsk mentalitet, og hadde relativt lite med NPM og internasjonale trender å gjøre. Det må også kunne sies at det har vært ganske begrenset privatisering av offentlig sektor i Norge. Den private skolesektoren er liten og stort sett livssynsmotivert. Helsevesenet er også bare i liten grad privat. De to sektorene som fikk en relativt stor andel av privat tjenesteyting har vært barnehage og barnevern. Når det gjelder

barnevern ble dette reversert et stykke på vei da BUF-etat ble opprettet, og veksten i private barnevernstiltak har avtatt. I barnehagesektoren er det fortsatt en betydelig del, men det er rimelig å se dette mer som at det har vært enkelt å organisere, enn som en politisk sterkt villet utvikling.

Vi tror snarere at kvalitetstankegangen passer godt til den norske planleggingsentusiasmen. Norge har en spesielt sterk tradisjon for samfunnsplanlegging. Denne kan føres tilbake til det Slagstad kaller Arbeiderpartistaten og oppbyggingen av landet etter siste verdenskrig (Slagstad, 1998). Norge var verdensledende både praktisk, (oppbyggingen av landet etter krigen må kunne anses som usedvanlig vellykket), og teoretisk, (Norge har to Nobelpriser i økonomi basert på makroøkonomiske planmodeller). Men på makroplan avtok interessen for samfunnsplanlegging utover på 1980-tallet, og for Slagstad og statsvitere som arbeider primært på nasjonalt nivå, så det ut til at liberalismen og markedet overtok. Det gjorde det jo også på noen områder, som finans og energi og tele, men dette var ikke det typiske.

Da den nye Plan- og bygningsloven ble vedtatt i 1985, ble det pålegg om at kommunene skulle utarbeide, ikke bare nye arealplaner, men fullstendige planer for egen drift og utvikling. Det ble i landets mange kommuner satt i gang en planaktivitet som langt overgikk noe staten så langt hadde holdt på med. På slutten av 1980-tallet og utover på 1990-tallet var det en betydelig produksjon av planer. Dette var planaktivitet som engasjerte borgere, politikere og kommunalt ansatte i omfattende prosesser. Det er et paradoks at mens andre deler av samfunnet, bl.a. økonomien og den nasjonale og internasjonale politikken hadde mistet mye av troen på planlegging, var entusiasmen og engasjementet betydelig i kommunene.

Den andre trenden som kom til kommune-Norge på denne tida, mot slutten av 1980-tallet, var nye management-teorier. De hadde sterkt slektskap med (de som vi finner i) NPM, men det kan også argumenteres at de i Norge hadde vel så viktige røtter andre steder. Norge hadde helt tilbake til 1960-tallet en tradisjon for aksjonsforskning og bedriftsutvikling knyttet til demokratisering og medbestemmelse, som bl.a. hadde nedfelt seg i verdens første Arbeidsmiljølov, vedtatt i 1977, med lovkrav om medbestemmelse. Denne tradisjonen kan koples direkte til utviklingen av Total Quality Management i Japan, ikke som opphav til denne, men som felles mentalitetsutvikling. Tanken om flate organisasjoner, med stor grad av medbestemmelse, og stor grad av lokal tilpasning, preget denne trenden. Dette ville også norske kommuner være med på.

Frikommuneforsøkene på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet var uttrykk for nye syn på dynamisk organisering fra TQM, ikke fra markedstenking og liberalisering. Vi mener utvekslingen av tenkning mellom offentlig og privat sektor ikke må forveksles med enveis trafikk av ideer fra privat sektor og markedstenking til offentlig sektor.

Den tredje trenden var den organisasjonstenking som kom ut av oppbyggingen av norsk oljeindustri. Her var bl.a. risiko og sikkerhetstenking etter hvert så viktig at det satte sitt preg på resten av samfunnet. Interkontrollforskriften som kom i 1992 (....?) har blitt karakterisert som at 'Nordsjøen flyttet på land'. Dette hang også sterkt sammen med Arbeidsmiljøloven og utviklingen av alles fysiske arbeidsmiljø og miljørettet helsevern.

Samlet sett definerte dette en kommunal mentalitet i Norge i begynnelsen av 1990-tallet som var klar til å bruke ny kommunelov til nye grep. Ny, flatere struktur, klarere identifisering av rådmannen som general manager, og utvikling av kvalitetssystemer for tjenesteytingen som en logisk videreføring av planarbeidet, var hovedinnholdet i denne kommunal fornyelsen.

Det kan være at det vi har registrert av forskjell mellom helse- og sosialsektoren og undervisningssektoren også har en sammenheng med hvor sterkt eller svakt denne mentaliteten slo igjennom. Reform 94 møtte motstand i skoleverket, og lærerne representerte nok en sterkere og mer enhetlig profesjonell kultur enn den mer sammensatte helse- og sosialsektoren. Det er da også, som nevnt ovenfor, noe forskjell på tilsynspraksis i de to sektorene.

Poeng 2: Tilsyn er allikevel en god idé, som sunn mistillit

Vi skal komme nærmere tilbake til vurderinger av tilsyn som sådan i kap.5. Vi vil bare her løfte fram det poenget at selv om det kan stilles store spørsmålstegn ved om tilsyn nødvendigvis avdekker kvaliteten på tjenesten i praksis, så er tilsyn et uttrykk for en skepsis, en mistillit til profesjonelt arbeid som er viktig. Tillit er ikke en moralsk dyd i seg selv, noen ganger er det på sin plass å stille spørsmål (Grimen, 2009b).

En slik plass er profesjonenes arbeidsområder. De har tradisjonelt blitt gitt mye spillerom for eget skjønn, av og til privilegerte monopolstillinger. Det trenger samfunnet å se på med en institusjonell mistillit, vil mange profesjonsteoretikere hevde i alle fall (Molander og Terum, 2008).

Poeng 3: Kvalitet på tjenester er et faglig spørsmål.

Skal det utarbeides mål, standarder og kriterier for kvalitet må vi bruke fag, faglig vurderinger og faglig skjønn. Det er derfor ikke mulig å skrive fra et fagsystem til et kvalitetssystem; de må kombineres, og de må være i kontinuerlig dialog, slik kvalitetsmedarbeideren fra Horten understreket.

Vi må ikke bare tolerere hybride systemer, vi må aktivt utvikle dem.

4.2.2 Politikere

Prosjektet har samlet atskillig mindre erfaringer fra politikerne som rollekategori. Vi hadde en fokusgruppesamtale med to politikere; varaordfører / hovedutvalgsleder i Sandefjord og leder av kontrollutvalget i Horten (som var kriteriet nå, men – med mye mer politisk erfaring gjennom mange år). Videre har vi hatt flere ordførere som deltakere på de årlige erfaringskonferansene og på dialogkonferansen.

Ved erfaringskonferansene har vi erfart det vi ovenfor har karakterisert som en ytterposisjon; kommunen som selvstendig politisk enhet, som skal ha frihet til å utforme sin politikk i størst mulig grad, og staten skal være varsom i sin styring. 'Tem løven' var et uttrykk for det. KS hevder dette ved anledninger. Dette var ikke et sentralt budskap i vårt materiale.

Det er imidlertid en bekymring, som flere enn politikerne uttrykker, også rådmennene i stor grad, for at Staten forstrekker kommunene med lovpålagte oppgaver i forhold til bevilgninger. Det blir imidlertid ikke brukt som noe argument mot tilsyn, så langt vi erfarte. En litt lengre refleksjon fra deltakerne i fokusgruppesamtalen på spørsmålet; 'Hvorfor startet dere med politikk?' ledet til en annen konklusjon. De hadde samme erfaring; en enkeltsak som angikk lokalmiljøet deres, hadde satt i gang et engasjement. De hadde arbeidet intenst med denne saken, til slutt fått gjennomslag, og opplevd at det går an å gjøre en forskjell i lokalpolitikken. Dette hadde for begge ført til mangeårig deltakelse.

Hovedbudskapet fra de politikerne vi snakket med, som særlig ble løftet fram i fokusgruppe-samtalen, var at Statens tilsyn er nyttig og nødvendig. Problemet for politikerne er å vite hva som faktisk foregår. Kommunen er stor og kompleks, og det er til syvende og sist kommunestyret som er ansvarlig for kommunens drift. De pekte på flere rolleaspekter:

- ansvarlig og styrende
- representerende og balanserende
- legitimerende

For det første pekte de på det at de som politisk valgte skal utforme og styre gjennom politikken, og er ansvarlige for det som skjer. Det er, som nevnt, sterk tro på planlegging i norske kommuner, og kvalitetsmedarbeiderne og politikerne brukte omtrent samme ordlyd når de gjaldt det 'å styre gjennom plan' ikke gjennom dirigering. Politikerne skal ikke blande seg inn i fag eller administrasjon, men de må vite hva som foregår. Da er statlige tilsyn nyttige og betryggende. Det er imidlertid ikke nok, og det var stor enighet om at det ikke er mulig å organisere og systematisere seg bort fra personlig kommunikasjon. Begge hadde erfaring med 'god og dårlig kjemi'. Varaordfører og leder for hovedutvalg for helse- og sosial har kontakt flere ganger i uka med etatssjefen, og de har en god kjemi. Det gjør at han føler seg informert, uten å måtte blande seg inn. Begge hadde erfaring med 'dårlig kjemi', og da hjelper ikke all verdens systemer.

Politikerne er også representanter for befolkningen og de får spørsmål om saker direkte fra folk, med spørsmål om hjelp. Her er en viktig, og av og til vanskelig balanse mellom det å være folkets ombudsmann, og det å blande seg inn i faglige avgjørelser.

Det noen politikerne framhevet som problematisk ved tilsyn, var det et kritisk tilsyn kan gjøre med kommunens omdømme. Dette er også rådmennene opptatt av. Men flere ordførere, sterkest på erfaringskonferansen i 2010, pekte på at de får henvendelser fra media med spørsmål om tilsyn og avvik, før de får sjansen til å bli kjent med saken. Dette er en viktig sak for kommunens omdømme, se nedenfor om rådmannens rolle.

Det er ingen ting i veien for at ordfører kan delta både på åpnings- og avslutningsmøtet i et tilsyn, og særlig ordfører og hovedutvalgsleder har gitt uttrykk for at det kan være interessant.

Leder for kontrollutvalget i Horten er også styreleder for det interkommunale kontrollutvalgs - sekretariatet og opptatt av samordning. Her er det imidlertid ingen formelle hindringer for å utveksle planer og rapporter og slik utveksling er nå i gang, se kapittel 5. Det er imidlertid et litt ulikt kompetansenivå i egenkontrollen og tilsynet. En ordfører ga under dialogkonferansen klart uttrykk for at han ikke var imponert over det faglige nivået på en del forvaltnings-revisjonsrapporter, og at de ikke holdt samme nivå som Fylkesmannens tilsyn. Hvis Fylkesmannens tilsyn og kommunens egen forvaltningsrevisjon skal samordnes bedre og eventuelt at kommunens egen kontroll delvis skal kunne erstatte tilsyn, så må kvaliteten selvsagt sikres.

Kommentar

Assisterende rådmann i Larvik pekte på det relativt åpenbare, at det er kommunestyret som bevilger pengene i budsjettet, men de vet egentlig lite om hva de får ut av dem. Dette var et hovedmotiv for arbeidet med ISO-sertifisering og kvalitetssystemer i Larvik i 1998. De

prøvde da ut nye måter å organisere politikken på, med utvalg som skulle diskutere og forslå, men ikke fatte vedtak; såkalte politiske verksteder. Han mente imidlertid ikke at de hadde funnet noen god løsning på forholdet mellom fag/administrasjon og politikk. Mens kvalitetsarbeidet var en sterk inspirasjon for fag og administrasjon, og Larvik en periode var attraktiv som arbeidsplass p.g.a. dette, har det vært mye frustrasjon og konflikt mellom politikken og administrasjonen. 'Politikerne greide ikke å henge med' i utviklingen.

Vi tror nok vi her har et mer sammensatt problem, som tilsyn verken skaper eller løser. Men det kan nok ses som relatert, i den forstand at rettsliggjøringen av mange velferdstjenester marginaliserer lokalpolitikken, jf. Makt- og demokratiutredningen (Østerud m.fl., 2003), og løsningen kan heller ligge i andre modeller for lokaldemokrati, for eksempel former for deliberativt demokrati (Feiring, 2006).

4.2.3 Rådmann

Rådmannen har en helt egen rolle i dette feltet, i og med at han/hun har et eget ansvar for å ha betryggende kontroll med hele kommunens virksomhet, se kommunelovens §23.

Vi har hatt møter og samtaler med en rekke rådmenn i Vestfold. Rådmannen i Lardal deltok i en av fokusgruppene, to rådmenn deltok på dialogkonferansen, og de fleste rådmennene har deltatt på erfaringskonferansene. Vi tror vi har fått et ganske godt inntrykk av deres rolle, men det må understrekes at de har forskjellige tilnærminger og derfor ikke representerer noe enhetlig og samstemt holdning – igjen et uttrykk for det flerstemte kommunale koret.

Ingen av rådmennene ser ut til å ha spesielle kontrollsystemer relatert til sitt spesielle ansvar. Det gis uttrykk for to grunnholdninger; den ene er at vi må stole på våre fagfolk og mellomledere, men kommunisere tett med dem. I Lardal var det påtalt i et tilsyn for en tid tilbake at det ikke var dokumentert rapportering fra en enhetsleder til rådmannen. Svaret var de spiser lunch sammen så å si hver dag, og diskuterer aktuelle saker ansikt til ansikt. Det er antakelig en bedre rapporteringsrutine enn de fleste kvalitetssystemer kan få til. Dette er vanskeligere i større kommuner selvsagt, og hovedinntrykket fra for eksempel Sandefjord er at rådmannen holder tett kontroll med økonomien gjennom tertialrapporter, og vil der kunne se problemer og ta dem opp med etatene.

Horten og Larvik har som nevnt en klar strategi på oppbygging av egne kvalitetssystemer, der rådmannen kan følge avviksrapportering i hver enhet tett, og gjør det. Rådmannen i Horten bruker dette i sine ledermøter, og rådmannen i Larvik har også 'hands-on' kontroll gjennom kvalitetssystemet.

Med unntak av en rådmann, som har vært generelt kritisk til Statens tilsynsvirksomhet, og hevdet det vi ovenfor har kalt KS-posisjonen, har de andre stort sett vært positive til at Staten fører tilsyn, (om enn ikke på samme måte / i samme grad som fagfolkene), og sett det som en sikkerhet også i forhold til eget ansvar. Rådmennene påpeker relevans; at tema for tilsyn må være viktig og oppleves relevant for tjenestutførere, se kapittel 5. De påpeker også at tilsyn er arbeids- og ressurskrevende, både for tilsynere og for tilsynsobjektene, og at det derfor er viktig at de planlegges og samordnes godt. Det virker imidlertid som det allerede har skjedd en del på samordningen som har fjernet problemet, i alle fall kritikken. Fylkesmannen varsler alle tilsyn gjennom rådmannen, og det ser ut til å ha bidratt konstruktivt.

Det rådmennene virker mest bekymret over i forhold til tilsyn er kommunens omdømme, se kapittel 5.

Kommentar

Vi mener vi her er ved et svært viktig punkt, ikke bare i forhold til tilsyn, men i forholdet mellom forvaltningsnivåene, og i forhold til det politiske systemet og dets legitimitet – intet mindre.

Vi har redegjort for hvordan kommunen er flerstemt og kompleks. Det samme gjelder i enda større grad staten selv. Samordning innad i kommunen er rådmannens oppgave, og han / hun tar den hver eneste dag. Samordning mellom departementene er ikke på samme måte ivarettatt. Der har vi i hvert fall fire kategorier; fagdepartementene og deres direktorater, FAD som gir Fylkesmennene deres oppdrag, men som ellers har begrenset mulighet til å samordne fagdepartementene, KRD som representerer det kommunal synspunktet inn i sentraladministrasjon og regjering, og SMK, som i Norge ikke er satt opp med sterk koordineringskapasitet. Fylkesmannen i Vestfold har i mange år forsøkt å få til en koordinering gjennom å samle og redigere alle fagdepartementers oppdrag til kommunene i et felles forventningsbrev. Det har kommunene satt stor pris på, og det har vært utgangspunkt for Fylkesmannens kommunedialog med hver enkelt kommune. Men Fylkesmannen kan ikke gi signaler om prioritering. Vi skal komme tilbake til det vi kaller institusjonalisert 'double-talk' mellom stat og kommune i kapittel 5

Staten Norges legitimitet er i stor grad basert på at det leveres gode velferdstjenester, og det er det i overveiende grad kommunene som gjør. Fagdepartementer og ministre er raske til å sende ansvaret ned til kommunene for dårlig utførte tjenester. Stortingets økende rettighetsfesting av tjenester i lov, gir kommunene mindre handlingsrom til lokalpolitiske løsninger. Men det er kommunens tjenesteutøvere, brukerne og befolkningen møter, og som må innfri løftet i loven. Flere oppgaver, og stramme budsjetter er imidlertid bare en del av problemet, sier rådmennene. Det er forventningene i befolkningen som bygges opp gjennom politiske lovnader, gjennom media, og gjennom befolkningens generelle oppfatning av velferdsstaten som hjelper i de fleste tilfeller.

Men dette virker begge veier; hvis befolkningen generelt er fornøyd og oppfatter at kommunen ivaretar deres behov, vil de forholde seg rolig og regne med at de får det de trenger når de trenger det. Hvis de derimot er usikre på det, må de være føre-var. I Lardal har de hatt helt grei dekning av pleieleiligheter ut fra det kommunen anser som rimelig behov, og også ut fra etterspørsel; inntil lokalavisa skrev at det kunne bli knapphet på lengre sikt. Da begynte potensielle brukere å ringe, og kommunen fikk problemer med både å håndtere etterspørselen og forsikre at det ville bli dekning.

Når et tilsyn påpeker et avvik og dette slås opp i lokalmedia, medfører det bekymring, mange henvendelser og tap av omdømme for kommunen. Det behøver slett ikke bety at det er grunnlag for dette, men framstillingen i media er ikke alltid nyansert.

Dette omdømmearbeidet er en fin balanse. Det er viktig at tilsyn avdekker feil og mangler, og selvsagt lovbrudd. Det er det ikke uenighet om. Rådmennene påpeker, som vi mener de har et godt poeng i, at unødig omdømmetap er negativt for alle parter, og slikt omdømmetap kan oppstå av dårlig kommunikasjon. Det påligger tilsynsmyndighetene å kommunisere avvik på en måte som gjør at den offentlige framstillingen ikke blir feil. Tilsynerne kan her si at de

ikke kan styre media, hvilket er rett. Poenget er at rådmannen må løse dette på en hensiktsmessig måte, ansvarlig eller ikke. Rollen som omdømmeforvalter havner hos ham eller henne.

4.2.4 Fag- og etatsledere (enhetsledere)

Den rollen eller rollekategorien som står i de fleste skjæringspunktene i denne sammenheng er enhetslederne eller etatslederne; Sandefjord har som sagt en tradisjonell etatsmodell, Lardal har to-nivåmodell med enhetsledere, og Horten har en to- til tre-nivåmodell, med roller tilnærmet etatsledere over enhetsledere. I denne sammenheng er poenget at dette i utgangspunktet er faglig kvalifiserte som får administrativt og budsjettmessig ansvar. De har ansvar for både økonomi, jus og fag. Vi kan alltid hevde at det er rådmannen som egentlig har ansvaret, 'en kan ikke delegerer ansvar, bare oppgaver og myndighet'; men det er klart at fag- og etatslederne sitter med det praktiske ansvaret, og må svare for tilsyn, og lukke avvik.

Vi har møtt representanter for denne gruppen på alle arenaene vi har samlet materiale. Dette er nok også en flerstemt gruppe, men de har noen felles erfaringer.

Fag og økonomi

Kombinasjonen av fagansvar og budsjett- og personalansvar har blitt et helt formativt skjæringspunkt i utviklingen av kommunene etter den nye kommuneloven og valg av to-nivåmodell. Mens etatsjefene tidligere utgjorde et sjefssjikt basert i fag og segment, med støtte fra fagdepartement og profesjoner, har enhetsorganiseringen et annet preg. Det vil være flere enheter innen samme sektor, for eksempel flere institusjoner. Disse får et rammebudsjett og i noen grad konkurrerer med hverandre. Assisterende rådmann i Larvik sa noe om denne erfaringen i fokusgruppesamtalen. Larvik opprettet ca 70 enheter, alle direkte underlagt rådmannen, da denne strukturen ble satt i verk i 1998. Dette har blitt justert siden. Men poenget var at det ga oversikt og kontrollspenn for enhetslederen, men det delte organisasjonen i mange deler og skapte mange mellomrom. Hvordan få dem til å samarbeide hensiktsmessig? Dette var for eksempel særlig tydelig der det ble satt i gang felles prosjekter som dekket mer av kjerneoppgavene til en enhet enn til en annen. Han trakk fram Familiesentrene som ble opprettet som et samarbeid mellom primærhelsetjenesten / helsestasjonstjenesten, PPT, barnevern og barnehage. For barnevern og PPT var dette imidlertid klart i utkanten av deres kjerneområde, med tilstedeværelse og rådgivning, mens saksbehandling av klientsaker lå i store hauger. Hvordan få til en vinn-vinn situasjon?

Dilemmaet har blitt forsterket gjennom et periodevis større press på kommuneøkonomien, der rådmenn og kommunestyrer har sendt problemet nedover gjennom 'ostehøvelprinsippet', ved budsjettinnstramminger. Enhetslederen har måttet løse det praktiske med for eksempel en innstramming på 5%, ta beslutningene om prioriteringer; stadig finne en ny balanse mellom faglig forsvarlig og økonomisk mulig.

Den andre balansen er mellom fag og jus. Her opplever nok de fleste fagfolk dilemmaet mellom godt fag og juridisk tilstrekkelig. Vi spurte i en fokusgruppe der både etatsleder, enhetsleder og rådmann var representert, hvordan de gjennom ledelse fant fram til den 'optimale tjenesten', det optimale tjenestenivået. Rådmannen utbrøt spontant; 'optimale? Det minimale! Målet er å legge seg så tett over det lovlige minimum som mulig'. Etats- og enhetslederne opplevde dette noe mer problematisk og nyanserte det en del. Men de var enige i at de stort sett satt med samme problemstilling.

Det som gjør denne problemstillingen vanskelig, er at loven nesten alltid gir rom for skjønn, og det må være faglig skjønn. Hva er 'faglig forsvarlig' eller 'medisinsk forsvarlig'? Dette faglige skjønnets skal utøves av fagpersoner hvis profesjonelle trening og opplæring nok har strekt seg mot det faglig optimale. Enhets- og etatslederen sitter med ansvar for møtepunktet mellom rådmannens forventning til budsjett disiplin, kommunestyrets forventning om en generelt god tjeneste til befolkningen – et godt omdømme, brukernes forventninger til individuelle tjenester som tilfredsstiller akkurat deres behov, og profesjonelle tjenesteutøvere som har både faglig stolthet og en etisk standard og forventninger om jobbtildfredshet.

Til dette møtepunktet kommer tilsynerne for å undersøke en bit av det totale tjenestetilbudet / tjenestesystemet. Systemrevisjon fokuserer på systemene, på organiseringen av tjenestene, verken på økonomistyring eller brukertilfredshet, (i noen særlig grad). Dette er nok den rollekategorien i kommunen som er best forberedt på tilsyn. Kvalitetssystemer, planer og styringssystemer, faglige og juridiske diskusjoner og kompetansevurderinger er sentrale deler av denne lederkategoriens oppgaver og oppmerksomhet.

Dette er da også en rollekategori som stort sett er positiv til statlige tilsyn. Med ett unntak, en etatssjef som deltok på dialogkonferansen (ikke fra en av de tre kommunene vi ellers arbeidet med), var holdningen positiv; tilsyn er nyttig, det kvalitetssikrer og hjelper oss til å passe på at det ikke oppstår huller i tjenestekjeden eller at enkelte faller utenfor. Det hjelper til å synliggjøre sektoren overfor rådmann og kommunestyre. (Den etatssjefen som var negativ til tilsyn mente at de selv hadde bedre kontroll på kvaliteten av tjenesteproduksjonen og at tilsynet var en unødvendig og ekstra belastning).

Tilsyn, kommunikasjon, motivasjon og emosjon

Det som var deres største innvending mot systemrevisjon og måten tilsyn i dag gjennomføres på, var at den per. definisjon er negativ. Tilsyn påpeker avvik. Tilsynet trekker ikke fram alt det som er bra. Det kan derfor oppleves som demotiverende og ikke inspirere til læring. Tilsyn er, fant vi ut, et emosjonelt felt. Vi mente å registrere dette fra mange forskjellige hold. Vår vurdering er at bevissthet om dette er svært viktig for å få til læring.

Tykk beskrivelse av et case

Vi fikk anledning til å følge en sak i Sandefjord, og vi har fått etatssjefen for helse- og sosial der til å beskrive hvordan dette spesielle tilsynet ble opplevd.

Vi har i prosjektet ikke systematisk samlet case - beskrivelser, (det burde vi antakelig ha gjort), men noen tilsyn ble nevnt flere ganger da vi snakket med de utvalgte kommunene, og det tilsynet vi skal beskrive nærmere nedenfor kom også opp i form av nye møter, der vi fikk anledning til å delta som observatører.

Fylkeslegen/Helsetilsynet hadde i 2006 et planlagt tilsyn med (re)habiliteringstjenester til barn med multifunksjonshemming, knyttet bl.a. til individuelle planer (IP), der også skolen og individuelle opplæringsplaner (IOP) ble trukket inn. Tilsynet ble gjennomført på tre steder i hvert av 3 fylker, der Vestfold var et. I Vestfold ble tilsynet gjennomført i Sandefjord, Nøtterøy og på Vestfold Sentralsykehus (VSS).

Case: Landsomfattende tilsyn med habiliteringstjenester til barn 2006.
Refleksjoner skrevet av helse- og sosialsjef i Sandefjord, Lise Tanum Aulie.

Tilsynet hadde systemrevisjon som tilsynsmetode og vi fikk 4 avvik. Vi opplevde ikke tilsynet så positivt og vi var ikke fornøyd med å ha fått avvik, men vi aksepterte det og begynte forbedringsarbeidet. Fylkeslegen fulgte opp i etterkant og inviterte seg til møte med ansvarlige ledere. Vi fikk der forvisning om at tiltakene vi hadde tenkt å sette i gang ville være gode nok og Fylkeslegens folk bidro med råd og veiledning. Et av avvikene gikk på at tjenestene ikke var godt nok koordinert. Dette var det avviket som var vanskeligst å lukke bla fordi det involverte flere etater. Vi måtte endre innlærte måter å forholde oss til både brukere og samarbeidspartnere på. Vi laget et prosjekt for å etablere koordinerende enhet for barn. Alle familier med rett til IP fikk tilbud om en koordinator.

Etter to år ble prosjektet evaluert og tilbakemeldingene var gode. Fylkeslegen fikk oversendt evalueringsrapporten og tok kontakt for et nytt møte. Denne gangen ville de komme for å lære av våre erfaringer og høre om de kunne bidra, dersom det var noe som hindret oss i arbeidet. Vår erfaring under forbedringsarbeidet var bla at manglende forpliktelse i skole- og barnehagelovgivningen virket som en terskel for å få til koordinerte tjenester. Fylkeslegen merket seg dette og sa de ville melde tilbake til lovgiver. I møtet fikk vi også anledning til å reflektere sammen over gjennomføringen av tilsynet. Dette bidro til økt forståelse for hva et tilsyn innebærer og for hverandres roller. Møtet ble opplevd veldig positivt fra kommunen side. Det opplevdes som om vi var likeverdige parter med ulike roller og at vi jobbet sammen for et viktig område.

Mange andre kommuner har henvendt seg til Sandefjord for å høre om vår modell. Vi er også invitert til å holde foredrag på flere nasjonale konferanser. Direktoratet har invitert seg på besøk og har ønsket at en representant fra Sandefjord skal sitte i en ekspertgruppe for utarbeidelse av en ny veileder for koordinering av tjenester. De ønsker å bruke Sandefjord som en av modellene. Avviket som ble avdekket i tilsynet har ført til forbedring av en viktig tjeneste. Fylkeslegen har vært bidragsyter i prosessen. Jeg opplever at dette tilsynet har hatt mening, men det var ikke like klart for meg mens tilsynet foregikk....”

Tilsyn med midlertidig husvære etter sosialtjenesteloven § 4-5

Systemrevisjonen inngikk som en del av Fylkesmannens planlagte tilsynsvirksomhet 2009.

Utgangspunkt

I Sandefjord hadde vi et vanskelig utgangspunkt i tillegg til at det generelt er vanskelig å lykkes med tjenestene til denne gruppa. Arbeidsprosseser var blitt delt pga Nav etableringen, det var intern uenighet om organisering av tjenesten, en del frustrasjon og nye folk på oppgavene.

Både revisjonsleder og jeg hadde vært på erfaringskonferanse om tilsyn rett før gjennomføringen. Viljen var derfor stor fra begge parter for at vi skulle få et læringsutbytte. På åpningsmøte uttrykte begge parter ønske om at tilsynet skulle fungere som en læringsarena.

Gjennomføringen

Som ansvarlig etatsleder var jeg siste intervjuobjekt. Alle mangler var avdekket i tidligere intervjuer og jeg skulle ansvarliggjøres. Når tilsynsføreren listet opp hva de hadde fått kjennskap til, virket det som om det var store mangler. Jeg gikk i forsvar, tenkte at her måtte jeg redde det som reddes kunne, argumenterte og prøvde å få fram alt det positive i måten vi drev på i Sandefjord. Samtidig kjente jeg på en følelse av å være forrådt av mine egne. Hadde de hatt ”glede” av å fortelle at det sto dårlig til på bakgrunn av uenigheten om organiseringen? Hadde de anstrengt seg for å få fram det som var bra med måten vi drev på? Var det en allianse her, mellom fagpersonene og tilsynsførere? De hadde jo det til felles at de var mer interessert i dette fagfeltet enn i kommunens budsjett og prioriteringer... Jeg trodde også at de vurderte avvik fordi styringslinjene til NAV-lederen var for svake, de ansvarligjorde meg for konsekvenser av bestemmelser som Staten selv hadde stått for. Det opplevdes som urettferdig.

Jeg var ulykkelig da jeg gikk ut fra intervjuet. Det hadde blitt tydelig at de bostedsløse ikke hadde fått en forsvarlig tjeneste og jeg syntes ikke jeg hadde greid å gjøre jobben min godt nok. Dette var også pinlig for meg overfor tilsynsførerne og jeg begynte å grue for mediaoppslagene....

Tilbake i fagseksjonen møtte jeg ingen reaksjoner eller opplevelser som lignet på mine egne. De var veldig avslappet til det hele, ga igjen uttrykk for hvor fint det var med tilsyn på denne tjenesten og syntes avvik var positivt fordi det ville bidra til å forbedre tjenesten.

Jeg fikk tak i en kollega og vi reflekterte sammen om opplevelsene og fenomenene. Det hjalp meg til å tenke at medarbeidernes holdning først og fremst var et uttrykk for engasjement for fag og tjeneste. Dette ville føre til kunnskapsøkning og bevisstgjøring på feltet og det vil være et godt utgangspunkt for forbedringsarbeid. Det gir en god mulighet til involvering og medvirkning blant dem som hadde vært aktive i tilsynet.

På avslutningsmøte ble det åpenbart at vi fikk 2 avvik. Jeg forsto at de hadde vurdert flere avvik og det tok jeg som et tegn på at de hadde lyttet inder intervjuet. Jeg observerte også at medarbeiderne opptrådte veldig ansvarlig og de var utvilsomt på "min side". De var engasjerte og ønsket å være med på å ta tak i det som måtte endres.

Hva bidro til læring?

- Fylkesmannens folk og kommunens folk uttrykte begge at de ønsket å lære innledningsvis på åpningsmøtet
- Opplevelse av å bli lyttet til, - signal på 3 eller kanskje 4 avvik, mens det endte med 2 avvik
- Formen hos tilsynsførerne, de var ikke arrogante og ikke forutinntatte
- Gjennomføringen av sluttmøtet, de ønsket virkelig at vi skulle forstå avvikene og var åpne for innspill og korrigeringer av misforståelser.
- Revisjonslederen sa noe positivt innledningsvis, før avvikene ble presentert.
- Revisjonslederen ble tydelig lettet da vi bekreftet funnene. Det virket som om det sto litt på spill for dem også...
- Formen var viktig. Møtene var formelle, det var håndhilsing og respekt for hverandres roller.
- Tilsynsførerne var kunnskapsrike og kunne svare på spørsmålene fra oss

Gjennom tilsynet lærte vi mye om feltet, om tilsyn og om roller. Vi ble motivert for forbedringsarbeid. Jeg lærte også at manglende internkontrollsystem gjør at ansvaret ikke blir tydeliggjort og at alt faller på meg som etatsleder...

Vi skal i kap. 5 komme tilbake til flere læringsaspekter av dette caset.

Avsluttende kommentar til datamaterialet

Vi har i dette kapittelet referert noen av de viktigste poengene vi har samlet gjennom arbeidet på de ulike arenaene. Som nevnt i kap.3 er dette også i stor grad et prosjekt med aksjonsforskningstilnærming. Vi har derfor både organisert arenaene og samtalene, og samlet materiale. Det betyr at materialet ikke er objektive observasjoner hentet av usynlige observatører. Vi har deltatt i debattene, vi har framstått tydelig, både med vår rolle som datainnsamlere, men også med en utviklingsrolle på dette feltet. Vi har derfor ikke bare skaffet oss oversikt og innsikt, vi har satt i gang prosesser både hos Fylkesmannen og i kommunene (og på nasjonale arenaer der vi er invitert, og som er enda flere enn de som nevnt i kapittel 3).

Kommunenes opplevelse av statlig tilsyn har blitt aktivisert og gjort refleksivt, og det gjør at det endrer seg. Bevisstheten om at tilsyn skal være en læringsarena er for eksempel ikke selvsagt. Når Helsetilsynet sentralt holder kurs i systemrevisjon, er dette ikke langt framme i budskapet. Det har nok også vært en del i kommunene som har sett dette som et nødvendig onde, noe Staten kan gjøre fordi 'de bare kan', noe en må leve med og komme igjennom. Det å være med i diskusjoner der nytte og læring har blitt formulert og diskutert, har gjort at diskursen endrer seg.

Det er da også vår opplevelse - at diskursen har endret seg mye bare på få år.

Referanser

Baldersheim, H. & Rose, L. E. (red.) (2005) *Det kommunale laboratorium*. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering. 2.utgave. Bergen, Fagbokforlaget.

- Christensen, T. (2006) *Staten og reformenes forunderlige verden*. Nytt norsk tidsskrift, 23(3), s. 215-228.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo, Universitetsforl.
- Feiring, E. (2006) *Demokrati og rettsliggjøring av velferdspolitikken*. Tidsskrift for samfunnsforskning, (4), s. 575-585.
- Grimen, H. (2009a) *Debatten om evidensbasering - noen utfordringer*. I: Grimen, H. & Terum, L. I. (red.) *Evidensbasert profesjonsutøvelse*, s. Oslo, Abstrakt Forlag.
- Grimen, H. (2009b) *Hva er tillit*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Grimen, H. & Terum, L. I. (red.) (2009) *Evidensbasert profesjonsutøvelse*. Oslo, Abstrakt Forlag.
- Hem, H. E. (2009) *Profesjoner*. I: Brodtkorp, E. & Rugkåsa, M. (red.) *Mellom mennesker og samfunn*. Sosiologi og sosialantropologi for helse- og sosialprofesjonene. 2.utgave, s. Oslo, Gyldendal Akademisk.
- Mintzberg, H. (1993) *Structure in Fives. Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Molander, A. & Terum, L. I. (red.) (2008) *Profesjonsstudier*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Nilsson, L. (1999) *Den vakne jägaren. Hur man engagerar alla i företaget i jakten på ständiga förbättringar*. Stockholm, Consultus.
- Olsen, J. P. (red.) (1978) *Politisk organisering*. Oslo, Universitetsforlaget. (Maktutredningen)
- Slagstad, R. (1998) *De nasjonale strategier*. Oslo, Pax.
- Østerud, Ø., Engelstad, F. & Selle, P. (2003) *Makten og demokratiet*. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen. Oslo, Gyldendal Akademisk.

Kap 5 Hva har vi lært? Sammenfattende refleksjoner og noen forslag

5.1 Mange og varierte kommunale stemmer

5.1.1 Innledning

Et pliktsubjekt / tilsynsobjekt vil helt generelt være preget av ulike aktørgrupper, som kan tendere til å møte tilsyn på ulike måter; så som fagfolk, fagledere, administrative ledere, styrenivå, ("the multiple self"). I forhold til kommunene aksentueres dette perspektivet kraftig, fordi kommunene, som påpekt, er svært sammensatte organisasjoner. Vi la i prosjektet i utgangspunktet til grunn at det innad er flere oppfatninger om, og flere måter å forholde seg til tilsyn på. Vi oppfatter kommunen som kanskje den mest komplekse organisasjonen å styre i norsk sammenheng, pga sin multikarakter med hensyn til ansvarsområder, fag og faggrupper, den er både myndighetsutøver og tjenesteprodusent – med en kolossal oppgave- og rollebredde -; dertil kommer at den er politisk styrt. Det er mange ulike kommunale posisjoner, og de har ofte litt varierende oppfatninger om tilsyn.

Den norske kommunemodellen er basert på generalistkommuneprinsippet; samtidig som variasjonen mellom kommunene er enorm; i størrelse, organisering og beslutnings- og problemhorisont. Som nevnt foran, gikk vi også inn i prosjektet med en forståelse om at oppfatningene om tilsyn også varierte over tid; ikke minst gjennom erfaringer med tilsyn.

5.1.2 De ulike kommunale stemmene – hva sier de?

Én hovederfaring er at fagfolk som regel er glad for tilsyn. De ser på tilsyn som en direkte læringsarena, og legger ofte til grunn at:

- fag- og ansvarsområdet kjennes stort,
- det er krevende å holde seg orientert om alt lov- og regelverk som styrer feltet, utover det profesjonelle skjønnet
- det er enda mer krevende å forholde seg til ”nabo”tjenester som en og samme bruker ofte også trenger bistand fra
- det derfor er godt at noen ”kikker dem i korta”

Derfor oppfatter fagfolk ofte tilsyn som en direkte læringsarena. Det kan ofte forsterkes gjennom et profesjonsfellesskap med tilsynsførerne.

Dessuten gjør tilsyn tjeneste, fag og folk synlige. Ledelsens/”rådhusets” oppmerksomhet kan nok ellers ofte være et knapt gode, særlig i store kommuner, med mindre saken dreier seg om penger, budsjett og økonomistyring. Sistnevnte poeng kan forsterke en positiv oppfatning av tilsyn; i ev avvik kan det ligge mulige argumenter overfor rådmannen i budsjettkampen.

Ledelsesnivået synes mer delt; så det er vanskelig å snakke om helt entydige mønstre. Her er hele spekteret representert, fra reservert til positiv. Kan hende er det en tendens til mer reservert, jo nærmere rådmannsfunksjonen lederposisjonen er; mindre, jo mer fagorientert den er. Før vi går videre understreker vi igjen at dette langt fra er et entydig mønster. Vi har møtt rådmenn og etat-/fagsjefer med et helt gjennomgående positivt syn på tilsyn, men altså også de mer skeptiske. Årsakene kan variere. Likevel mener vi å se en generell bevegelse i Vestfold i prosjektperioden, i retning av større aksept for tilsyn, også der hvor skepsisen har vært mest utbredt, selv om det ikke gjelder alle informanter. Noe av dette tror vi henger sammen med økt kunnskap om og mer erfaring med tilsyn, og dermed en større forståelse for de forbedrings- og læringsmuligheter for organisasjonen, som følger med virksomheten.

Disse forskjellene er ikke overraskende, men like fullt viktige å være klar; fordi de virker på (betingelsene for) læring. En forklaring kan være at jo nærmere tjenesten vi kommer, jo mindre betyr den kommunale konteksten for utøverne – tjenesten er poenget. Jo nærmere vi kommer strategisk/administrativ ledelse, jo mer betyr kommunen, helheten, den krevende avveiningen mellom alle gode formål, prioriteringsdilemmaene, omdømmet til kommunen, osv. Oppmerksomhet mot problemer i enkelttjenester eller delsystemer, slik tilsynet ofte kan lede til, kan oppleves å ”true” grepet om totaliteten. Denne forskjellen i orientering går også sammen med en annen tendens; budsjetthensyn og økonomistyring betyr mer, jo nærmere kommunens administrative sentrum vi kommer. Ikke så rart da kanskje at rådmannen ikke vanligvis ser tilsynet som sin aller beste venn.

For tilsyn handler om lovlighetskontroll, der økonomiske rammer i utgangspunktet er irrelevante. Etter kapittel 10 A i kommuneloven er dét ikke fullt så entydig lenger, siden ev pålegg i forlengelsen av konstaterte avvik skal vurderes i forhold til sine virkninger på kommunen. Oppsummert er det altså slik at enkelte rådmenn ser tilsyn som et vesentlig bidrag til å sikre at kommunenes tjenester er i tråd med lov- og myndighetskrav, mens andre rådmenn er mer opptatt av at tilsynsresultatene kan dreie oppmerksomheten vekk fra de viktigste utfordringene kommunen står overfor.

Politikerne synes generelt å ha hatt et nokså avsondret forhold til tilsyn, antakelig fordi mye av denne virksomheten har vært betraktet som ekstern revidering av faglig styring på tjenestekområdene, og derfor utenfor sfæren til den moderne lokalpolitikerrollen; den som er strategisk orientert, setter mål og vurderer resultat, på overordnet nivå. I Vestfold har vi, både før og under prosjektet, tatt fatt i spørsmålet om tilsynets konsentrasjon om den faglige sfære, særlig gjennom de årlige erfaringskonferanser om tilsyn, som Fylkesmannen startet med for 4 år siden. Her har embetet hele veien også invitert politisk nivå, inklusive representanter fra kontrollutvalgene, i dialogen om tilsyn og utviklingen av feltet. Det er to grunner til dette:

1. Den første er knyttet til kommunestyrets rolle som øverste ansvarlige organ for at kommunen oppfyller lov- og myndighetskrav. Det kan være nødvendig med politiske vedtak for å lukke avvik, særlig hvis det handler om ressurstilgang, eller større organisatoriske grep.
2. Den andre er knyttet til egenkontrollen, der systemet nettopp bygger på at kommunestyret behandler rapportene fra kontrollutvalget, for eksempel fra forvaltningsrevisjoner. Disse kan til forveksling ligne en statlig systemrevisjon i tema, problemstillinger og metodisk tilnærming.

Politikernes oppfatninger om tilsyn synes å variere en del; fra tilfredshet med at staten bidrar til å sikre at lov- og myndighetskrav blir fulgt opp, til mindre tilfredshet med det som oppfattes som ytterligere detaljstyring, som svekker det kommunale handlingsrommet. Det kan være flere grunner til at politikernes synspunkter spriker en del; posisjon, jf forskjellen mellom å være KU-medlem vs kommunestyremedlem, erfaring, syn på forholdet til staten, osv. Synspunktene kan kanskje til en viss grad samvariere med hva slags erfaringer den aktuelle kommunen har med tilsyn, (men vi vet egentlig lite om det). Dersom slike har endt med flere alvorlige avvik og kritiske oppslag i media, så vil det ofte påpekes at tilsynet helst også burde sette ord på det som fungerer bra, slik at innbyggere / omgivelser ikke blir sittende igjen med et ensidig negativt bilde av den aktuelle tjenesten i kommunen.

Et viktig poeng illustreres; også de politiske aktørene trenger å sette seg inn i tilsynsvirksomheten, metodene og grunnlaget for den; de trenger erfaring for å kunne bedømme og behandle tilsynsrapporter på deres faglige og metodiske premisser. Tilsyn er relatert til vurdering (kontroll) av lovkrav på den måten at det letes etter funn i forhold til en rettslig norm eller standard som er etablert i utgangspunktet. Til sist vurderes om funnene tilfredsstiller kravene i normen / standarden eller ei. Hvis ikke, kan det være grunnlag for avvik. En tilsynsrapport kan bare uttale seg om dette og ikke om situasjonen i tjenesten(e) generelt. Men slik er det nok en risiko for at den ofte kan oppfattes; dvs. misforstås. Selv om altså tilsyn må forstås og behandles på sine egne premisser, som ofte kan være både faglig og rettslig nokså spesifikke, tror vi likevel en mer systematisk involvering av politiske organ i behandlingen / oppfølgingen av tilsynsrapporter, vil være av det gode. Ikke minst fordi det kan bringe politikerne sterkere inn i diskusjonen om kvaliteten på tjenestene og situasjonen for brukerne, på en mer systematisk måte enn det som synes å være vanlig i dag. Avstanden kan her ofte synes stor. De politiske organene bør derfor få kunnskap om og erfaring med behandling av tilsynsrapporter.

Vi ser nok også en tendens til at mindre kommuner er mindre skeptisk til/mer glad for tilsyn, enn større, men mønsteret er ikke entydig. Igjen kan nok erfaringene med tilsyn spille en rolle; både hva slags erfaringer kommunen har med selve gjennomføringen av tilsynet, med de vurderinger som er gjort, og rent generelt ved kunnskap om hva tilsyn er og ikke er.

Variasjon etter størrelse er ikke overraskende; det motsatte ville vel heller vært oppsiktsvekkende.

Den norske modellen bygger på et generalistkommuneprinsipp, men kommunenes forutsetning for å løse oppgavene staten ved lov har pålagt dem er svært forskjellige; for å si det forsiktig. Allerede for mer enn 10 år siden lanserte Fylkesmannen i Vestfold følgende generelle rettesnorer for sin samhandling med kommunene. *Alle kommunene har samme ansvarsområder på vegne av staten, men de er svært ulike, både som geografisk/fysiske enheter, samfunn og organisasjoner. Embetet må derfor differensiere og tilpasse, for å behandle kommunene likt, ut fra behovet for å medvirke til å gjennomføre nasjonal politikk. Noen kommuner er faglig selvforsynt, andre trenger aktiv kunnskapsformidling. Fylkesmannen må stille presis diagnose av formidlingsbehov; handler det om behov for faglig informasjon til administrasjon og etat, eller handler det om å klargjøre for politikere hva Stortinget har bestemt? Dette er viktig for å forebygge og håndtere eventuelle konflikter mellom stat og kommune.*

Noen kommuner har velfungerende, langsiktige, og rullerende økonomi-(styrings)-, plan- og budsjettssystemer - andre handler fra årsbudsjett til årsbudsjett. Noen kommuner har meget kompliserte politiske styringskonstellasjoner i kommunestyret - andre har enklere, fastere flertall. Slike variasjoner krever fleksibel oppfølging fra embetets side, ikke minst for å ivareta statens mål; nødvendig kontroll med kommuneøkonomien og tjenestenes forsvarlighet.

5.1.3 Erfaring, involvering og dialog påvirker oppfatningene

Gjennom utviklingsarbeidet i Vestfold er det lagt stor vekt på dialog med kommunene om tilsyn, både generelt, knyttet til gjennomføringen av kapittel 10 A i kommuneloven, og i oppfølgingen av enkelttilsyn. Vi ser en allmenn tendens til at jo mer erfaring, jo høyere aksept. Heller ikke dette er uten unntak, men likevel en klar retning. Det er antakelig et uttrykk for at kunnskap om tilsyn som virkemiddel og systemrevisjon som metode, i seg selv alminneliggjør aktiviteten. Men det er neppe bare et uttrykk for økt kommunal innsikt i hensikten, men kan også være en refleks av at tilsynene selv får mer trening i konstruktiv tilnærming og gjennomføring av tilsynet, i den aktuelle kommunale konteksten. Dvs. at tilsynet etter hvert *kan mer kommune*. Og at kommuner (og media) *kan mer tilsyn*.

5.2 Kommunale forventninger til tilsyn

5.2.1 Profesjonalitet og kommunekompetanse

Kommunene er generelt opptatte av at tilsynene må forstå deres situasjon – ikke minst de mange kryssende hensyn som må varetas og prioriteres mellom, innen gitte økonomiske rammer. Det er en mager trøst at ledelsen i sentrale tilsyn kraftfullt påpeker at dårlig kommuneøkonomi ikke er unnskyldning for å bryte loven. For like fullt møter den kommunale ledelsen et samtidig lovkrav om balanse i kommuneøkonomien.

Men det er ikke bare forholdet mellom økonomi og lovkrav til tjenestene som representerer utfordringer for kommunene. Kommunene er, slik vi ser det, en svært kompleks organisasjon å styre; det er allerede understreket flere ganger tidligere. Den er en multiorganisasjon; politisk styrt, og faglig administrativt sammensatt av en mengde ulike oppgaver, fag og roller:

- Velferdskommunen – produsere tjenester (ikke minst på oppdrag av staten) – er blitt en stadig viktigere rolle gjennom hele etterkrigstiden
- Forvaltningsmyndighet – fatte vedtak (delegert statsmyndighet)
- Samfunnsbygger - lokalsamfunnsutvikling, næringsliv, bosetting og frivillighet
- Stor arbeidsplass (ofte den største) og mange yrkesgrupper

Kommunen kan karakteriseres på mange måter, og til sammen utgjør dette en usedvanlig bred, omfattende og kompleks portefølje og struktur.

Det er nok slik at det enkelte tilsyn tenderer til å vurdere sitt tilsynsobjekt / kommunen / virksomheten i hovedsak på sin egen sektors og sin egen lovgivnings premisser – på sett og vis er det dette tilsynet handler om. På den annen side kan det virke kontraproduktivt om ikke helt vesentlige kontekstuelle betingelser for kommunens samlede virksomhet tas inn i vurderingene, særlig knyttet til ev pålegg og tidsfrister for lukking av avvik. Vår opplevelse er at tilsynenes kommunekompetanse ikke så rent sjelden settes på prøve. Vi tror derfor det bør overveies om ikke denne bør vies større oppmerksomhet i tilsynenes intern-opplæring, i form av revisorkurs (systemrevisjon) og revisjonslederkurs. Det kan gjøres på mange måter. For eksempel kan en forsiktig begynnelse være i form av faste innslag med en rådmann eller kommunal fagleder som har mye tilsynserfaring, eller begge.

Vi viser til det vi skriver foran om rådmannsperspektivet på tilsyn: *oppmerksomhet mot problemer i enkelttjenester eller delsystemer, slik tilsynet ofte kan lede til, kan true grepet om totaliteten*. Poenget er at de potensielle sviktområdene tilsynsmyndighetene legger under lupen / de "feil det letes etter" (og som tilsynet ofte finner), vil suge til seg oppmerksomhet og påvirke kommunens prioriteringer. Derfor er det så avgjørende viktig at blikket rettes mot de mest vesentlige hensyn i kommunenes kjerneoppgaver – mer om dette seinere.

I forlengelsen av dette forslaget bør kanskje også spørsmålet reises om det er hensiktsmessig med så sterk satsing som i dag, på etatsintern opplæring i tilsyn og tilsynsmetodikk. Faren for at perspektivet blir for sektorisert, og for metodefiksert, er til stede. I opplæringssammenheng tror vi som sagt det trengs et innslag av "kommunekunnskap", slik at handlingsbetingelsene for kommunal tjenesteproduksjon blir forstått av revisorer og revisjonsledere. Dernest tror vi det er behov for å sette tilsyn inn i den samlede styringsrelasjon mellom stat og kommune. Tilsyn er lovlighetskontroll, men det er samtidig bare ett av en rekke virkemidler staten anvender for å trygge / påvirke lokal praksis i tråd med lov- og myndighetskrav. Vi tror det kan ligge noen farer i å avgrense opplæringsoppmerksomheten til ett virkemiddel alene; i dette tilfelle tilsyn gjennomført som systemrevisjon.

Kan hende burde det over tid utvikles mer åpne opplæringstilbud rundt tilsyn, kontroll og styringsmetodikk; på tvers av fagområder, og også på tvers av kommune og stat. I samband med styrking av egenkontrollen trenger kommunene at fagmiljøene som utfører oppdrag fra KU'ene, har god innsikt i forvaltningsrevisjon som metode. En forvaltningsrevisjon på et område, kan tidvis til forveksling ligne en systemrevisjon for eksempel i regi av Fylkesmannen / Helsetilsynet i fylket, på tilsvarende område. En felles opplæring kan gi synergi, bl.a. fordi det antakelig vil bedre grunnlaget for et hensiktsmessig samspill mellom statlig tilsyn og kommunal egenkontroll.

Lokale avvik kan tidvis knyttes til problematiske sider ved for eksempel sentralt gitte rammebetingelser, for eksempel særlovgivning på ulike velferdsområder, som ikke er harmonisert i forhold til det felles formål å sikre at ulike tjenester er godt kjedet overfor brukere som har sammensatte behov. Tilsyn som ev ikke tar inn over seg at slike sentralt gitte

rammebetingelser kan ha stor betydning for kommunenes muligheter til å oppfylle lov- og myndighetskrav, vil være dårligere rustet til å få til en god og konstruktiv systemrevisjonsprosess med kommunen / tilsynsobjektet.

I de tilfellene kommunen ikke kjenner seg igjen, verken i tilsynets funn, eller tilhørende vurderinger, settes tilsynsprosessen på prøve. Avgjørelsesmyndigheten ligger til tilsynet, fordi dette er en kontroll-/myndighetsfunksjon, hvor det er en prinsipiell asymmetri i relasjonen mellom tilsyn og objekt. Samtidig synes vi å se at læringsbetingelsene påvirkes av kommunens aksept eller motsatt – underkjenning – av tilsynets konklusjoner. Vi har registrert at kommuner ønsker en formell klageadgang over tilsynsavgjørrelser, og ser at det nå innføres på skoleområdet, med Utdanningsdirektoratet som klageorgan. Det vil vise seg om denne utveien ved uenighet får konstruktiv betydning. Sett fra vår side synes det viktigere å bruke krefter på å realisere intensjonene med kapittel 10 A i kommuneloven. I samordningsperspektiv handler dét, slik Fylkesmannen i Vestfold oppfatter saken, i bunn og grunn om å få til prosesser som effektivt leder fram til en omforent forståelse mellom tilsyn og kommune / virksomhet, både om funn, norm, og ev forbedringsbehov. Se for øvrig avsnittet nedenfor om kjent og operasjonaliserbar standard.

5.2.2 Vesentlighet, opplevd relevans og nytte, samt kjent standard

Tema og problemstillinger for tilsynet – i forhold til kjerneoppgaver og mål for de kommunale tjenestene, er også et kritisk område for kommunenes oppfatning av tilsyn og dets relevans, og dermed for læringsbetingelsene. Et kriterium som *vesentlighet* kan oppsummere dette kravet til tilsyn, se også foran; poenget om at avvik det letes etter, (og som ofte finnes, suger organisatorisk oppmerksomhet og påvirker prioriteringer). En oppfordring til de sentrale tilsynene her kan være å involvere kommunene / objektene nærmere i defineringen av aktuelle tilsynsspørsmål, for å teste ut egne forestillinger mot den lokale problemforståelsen. Det kan være lang avstand fra rådhuset i kommunen, til direktoratet/tilsynet sentralt, når det gjelder situasjonsopplevelse og beslutningshorisont. En annen tanke kan være i enda sterkere grad å involvere Fylkesmannens avdelinger i utvalgsprosessene, fram mot endelig beslutning av tema og problemstillinger, ut fra en antakelse om at de er nærmere og kjenner, og samhandler med, kommunene og praksisfeltet godt. Felles forståelse for *risiko og sårbarhet* er et nøkkelpunkt.

Kommunene etterspør tidvis tilsyn med praksis, ikke bare med system, dvs. med tjenesten slik den fungerer, fordi de kritiske punktene om forsvarlighet og kvalitet, oppleves å ligge praksisnært – en variant av den engelske devisen: "the proof of the pudding lies in the eating". Generelt gjelder at tilsynsmaet bør oppleves meningsfullt i forhold til tjenestens egentlige hensikt. Spørsmålet er om de involverte opplever en mål – middel – sammenheng mellom det som kontrolleres og resultatet av tjenestene for brukerne.

Dernest synes kommunene å være opptatt av at tilsyn føres med lovkrav som er mulig å operasjonalisere / omsette til en (aner)kjent standard. Dét handler om at det må være mulig for kommunen å identifisere / forstå lovkravet, slik at de kan være trygge på at de er på riktig side, ev vite at de nå bryter loven, uten for store vansker, usikkerheter og uklarheter.

Vi viser her også til poenget fra kapittel 1.7 om rettsliggjøring. Det kan se ut som om omfang, i bredde og dybde, av lovkrav som innkapsler velferdstjenestene, fortsatt ikke fullt ut er integrert i den kommunale virkelighetsforståelsen overalt. Dvs. den er generelt erkjent som en stor utfordring og ofte forstått som et problem, men kanskje ikke i like stor grad lagt til grunn

for praktisk oppfølging, for eksempel i opplæringsprogrammer eller lignende. Både utdanningene og de statlige fagmyndighetene har også et ansvar her.

I mye gjennomgang av offentlig styring tas det stadig oftere til orde for å evidensbasere offentlig virkemiddelbruk. Selv om evidensbasering kan fungere godt på mange områder, så tror vi samtidig at evidensbasering i en del tilfelle forutsetter så betydelige forenklinger av komplekse sammenhenger at effekten er usikker. På den annen side kunne det være en interessant tanke å prøve å evidensbasere statlig tilsyn med kommunene. For det ville bety at fokus må rettes mot tilsynets virkning; har det den effekt som foreskrives? Virker tilsynet på lokal praksis, slik at den blir mer i overensstemmelse med lov- og myndighetskrav, både deres bokstav og ånd? Og dernest, og viktigst: virker etterlevelsen av lov- og myndighetskrav på tjenestens kjernevirksomhet, slik at sluttresultatet overensstemmer (bedre) med overordnede mål. Eller kan andre virkemidler gi bedre effekt til samme kostnad?

5.3 Kommunale forventninger til tilsynsprosessen

5.3.1 Gjennomføringen av tilsyn

I våre dialoger med kommunene om erfaringene med og syn på tilsyn, kommer det tydelig fram at selve gjennomføringen er en kritisk viktig faktor, og betyr mye for de oppfatningene som fester seg. Dét er ikke overraskende; for det står jo mye på spill; ikke minst faglig stolthet, integritet og troverdighet og spørsmålet om kommunen og virksomheten driver innenfor eller utenfor lovens rammer. Dette er alvorlige spørsmål.

Dertil kommer de trekkene ved kommunen som organisasjon, redegjort for tidligere i dette kapitlet, som bidrar til at de kommunale aktørene ikke nettopp ikke kan forventes å tale med en stemme, men tvert om målbære nokså ulike synspunkter. I sum betyr dette at tilsyn er et felt med potensielt mye emosjonalitet, både mellom tilsynsmyndighet og kommune, og også ofte innad i kommunen. Spørsmål om tillit oppstår fort. Kommunene og kommunal ledelse vil være vare for hvordan de oppfatter at tilsynene forstår både praksisfeltet og deres handlingsbetingelser, se også avsnittene og profesjonalitet og kommunekompetanse, foran.

Vi løfter fram dette, simpelthen fordi vi tror at høy bevissthet om de kreftene som virker i prosessen, betyr mye for læringsmulighetene i samband med tilsyn. De *kommunikative* utfordringene er store; særlig knyttet til håndteringen av ev uenigheter, både mellom myndighet og kommune, og mellom aktørene innad i kommunen. Når feltet og problemstillingene også ofte kan være krevende; så stilles det store krav til utøvelse av tilsynsrollen.

I typer av tilsyn, som for eksempel systemrevisjoner, (som er vårt hovedfokus i denne rapporten), er gjennomføringen ofte en nokså komprimert prosess, med tilhørende krav til raske avklaringer og vurderinger, både på myndighets- og på virksomhetssiden. Dette kan også bidra til å gjøre kommunikasjonen krevende, fordi aktørene må reagere raskt.

Kravene til profesjonalitet, kommunikasjon, rolleutøvelse og gjennomføring stilles skarpt dersom en tar inn over seg at tilsynslaget jo opererer både som etterforsker, påtalemyndighet og dommer i samme prosess, mens kommunen er sin egen forsvarer.

5.3.2 Tilsynsrapporten – omgivelser og omdømme, tillit og motivasjon

Tilsyn ender ofte med enkelte avvik og / eller merknader. I det rapporten er ferdig, er den offentlig. Ikke sjelden er tilsynsrapporter godt mediestoff, særlig der svikt i system og / eller tjeneste er påpekt. Vi tar med følgende overskrifter fra en lokalavis i Vestfold de senere månedene som illustrasjon, (vi kunne valgt mange andre; det er nok å ta av):

*Får skrape av Helsetilsynet,
Lot slagpasient vente 90 min,
Innholdet på ungdomsskolene får full slakt i en fersk revisjonsrapport,*
(de to første var Helsetilsynet i fylket sine tilsyn grunnlaget for; den siste var den aktuelle kommunens egen forvaltningsrevisjon på grunnskoleområdet).

Det framgår tydelig at det står mye på spill for de som på kommunens vegne forvalter omdømme og tillit hos innbyggerne; ofte er det rådmannen eller etatssjef som går ut og forsvarer tjenestene når oppslagene etter tilsyn blir sterkt kritiske og negative. Ønsket om at tilsynsrapportene også kan si noe om det som fungerer positivt i tjenestene, er at nok det mest gjennomgående trekket ved alle de kommunale synspunktene som er innhentet gjennom dette utviklingsarbeidet. Standardsvaret fra myndighetene er at tilsyn er en kontroll med lovligheten av system og tjenester, på nærmere spesifiserte tema og problemstillinger. Metoden retter oppmerksomheten mot ev svikt og avvik; det som ikke fungerer i tråd med lov- og myndighetskrav. Det faller utenfor mandatet å kommentere det som ikke eksplisitt er undersøkt.

En slik klargjøring er grei nok, men den svarer ikke på omdømmeutfordringen for kommunen. For den følger ikke bare av rapport med ev avvik, men den følger av medieoppslagene i kjølvannet, og som ofte ikke tar hensyn til tilsynets ofte avgrensede tematiske undersøkelser. Oppslagene fungerer ofte som generelt negative karakteristikk av tjenesten som sådan, se overskriftene sitert tidligere. Dette er ikke tilsynenes budskap, men mediedramaturgien. Poenget er virkningen dette får i offentligheten, med, et kanskje ufortjent stort omdømme- og tillitstap blant innbyggerne. Dét kan i sin tur påvirker betingelsene, både for den kommunale tjenesteproduksjonen i seg selv og for den politiske og administrative styringen av virksomheten. Spørsmålet er om dette også bør være et anliggende for tilsynsmyndighetene.

Tilsynenes fokus på svikt, og dermed det påfølgende ”negative avviksspråket”, fungerer heller ikke nøytralt internt i kommunen. Flere, både rådmenn og fagsjefer, er opptatt av motivasjons – problemene hos ansatte, som kan følge i kjølvannet av det som kan oppleves som tung negativ omtale. Særlig kan dette slå ut dersom den aktuelle tjenesten er under hardt ressurspress og kanskje i tillegg sliter med høyt sykefravær, for å nevne et par forhold som ikke sjelden kan opptre samtidig med tilsyn. Tilsynenes måte å parere dette synspunktet på, er dels en klar påpeking av at loven gjelder for alle, også for kommunene; slik at ev negative medarbeider – reaksjoner må kommunene selv ta ansvaret for. Dernest kommer det ofte en oppfordring til å se på avdekkede feil og svikt som en kilde til læring - selve gullgruben for forbedringsarbeid. Dette er (tilsynelatende) kloke svar, men løser ikke motivasjonsproblemet blant ansatte som kommunens ledelse kan oppleve etter tilsyn. Igjen er det slik at virkningen lokalt kanskje kan være større og kraftigere enn det tilsynet tar inn over seg og muligens hemme den etterstrebede virkning på (forbedring av) lokal praksis, som er tilsynets mål.

5.3.3 Oppfølgingen

I forarbeidene til kapittel 10 A i kommuneloven er det hovedpoeng å rydde opp i begrepet og fremme en felles definisjon av tilsyn som formell lovlighetskontroll. I dette ligger også et tydelig skille mellom tilsyn og veiledning. Dette synes kommunene å mene er en god og riktig utvikling. Samtidig er det flere kommunale aktører som understreker hvor viktig veiledning fra Fylkesmannen og øvrige regionale myndighetene er. Det er en utbredt oppfatning i kommunene at regional stat representerer faglig viktige kompetansemiljøer for de lokale virksomhetene. Den omtalte veiledningsrollen forventer jo også departementene og direktoratene sentralt at Fylkesmannens avdelinger skal fylle, som en av flere funksjoner i det mangfoldige samspillet mellom stat og kommuner.

I kapittel 10 A i kommuneloven og dens forarbeider ligger det altså ikke noe forbud mot veiledning, men at denne tydelig skal holdes atskilt fra selve tilsynet og gjennomføringen av det. I og for seg følger dette logisk av pliktsubjektets eget selvstendige ansvar for å følge lov- og myndighetskrav, og tilsvarende ansvar for å rette opp feil / lukke ev avvik.

Vårt materiale antyder nok at det i en tidlig periode har vært tendenser til nesten å ekskludere veiledning fra kontakten med kommunene på områder aktuelle for tilsyn, selv etter at det formelle tilsynet er fullført og man befinner seg i en oppfølgingsfase; i hovedsak fordi tilsynsmyndighetene har vært tilbakeholdne, men også tidvis fordi kommunene har takket nei til oppfølging i etterkant. Vi oppfatter dette som en utilsiktet bivirkning av ønsket om et tydelig skille, og vi har i løpet av det siste året eller to, sett en markert økt tilbøyelighet til mer kontakt etter tilsyn; enten for gjensidig å evaluere/bearbeide erfaringen fra gjennomføringen og / eller for å sette læring / forbedring av tjenesten(e) på dagsorden, gjennom dialog og ev veiledning. Vi tror det generelt er mye å vinne på et atskillig sterkere fokus på fasen etter tilsyn, både i forhold til den enkelte kommune / virksomhet, og overfor kommunene i et fylke eller en region i fellesskap, for å hente ut alle de mulighetene for læring som kan ligge i tilsynsmaterialet.

Dialogkonferansen mot slutten av utviklingsarbeidet, i november 2009 ytret et samstemt ønske om mer vekt på oppfølgingen etter tilsyn; fra tilsynsmyndigheten i første omgang som et tilbud om dialog og veiledning, ev et tilbud om en felles evaluering og refleksjonsrunde i etterkant, knyttet til erfaringen med selve tilsynet og gjennomføringen; fortrinnsvis begge deler.

5.3.4 Lengre løp – og en mer involverende forberedelse

Mye av den landsomfattende, planlagte tilsynsvirksomheten, har de seinere åra vært knyttet til program med normalt ett, av og til to, års varighet; der Fylkesmannen / Helsetilsynet i fylket i sitt årlige embetsoppdrag får beskjed om tema / problemstillinger / metode / antall kommuner og frist for gjennomføring. Dersom vi legger til grunn at tilsyn er statlig styring for å trygge / påvirke lokal praksis, dvs. bidra til at denne er i tråd med lov- og myndighetskrav, så tror vi at tidsperspektivet i seg selv fortjener langt større oppmerksomhet, som rammefaktor for læring og forbedring.

Kommunene er ”going concerns”, med ansvar for drift av en lang rekke velferdstjenester til sin befolkning, på et vidt spekter av livsområder. Det kan ofte være snakk om store virksomheter, med mange ansatte. System- og eller tjenestefeil som avdekkes gjennom tilsyn, kan i mange tilfelle antakelig tilbakeføres til svikt i motivasjon og/eller kunnskapsbrist, (dvs. at det er mer bekvemt å gjøre det slik objektet gjør det, eller at objektet ikke vet bedre, men det kan

selvfølgelig også ofte være snakk om ressursmangel, eller ulikt skjønn for den del). Dette peker i retning av at det utviklings- og forbedringsarbeidet som ofte kreves for å rette opp feil, må inn i, og tilpasses den løpende driften, for eksempel i form av opplæringsprogrammer, tilpasning av organisasjon og styring, systemforbedring eller lignende. Drift og utvikling må gå hånd i hånd, og mange mennesker kan bli berørt eller involvert, se punktet foran om oppfølging. Et år er kort tid. Ofte skal tilsynene være gjennomført før sommeren i det aktuelle året, slik at samlet rapportering kan ferdigstilles innen oktober. Oppfølgingen kan ta lengre tid, og ”retur til åstedet” etter et par år for å se hvordan det nå står til, kan bli mer aktuelt. Samtidig vil vi peke på at statlige myndigheter kanskje bør spørre seg hvordan kunnskaps- og / eller motivasjonsbrister, eller uenighet om skjønn mest effektivt lar seg lukke, gjennom reaktive styringstiltak (tilsyn) eller mer proaktive (informasjon, dialog og veiledning).

Dette perspektivet – lengre tilsynsløp – framhever likevel kanskje enda mer forberedelsesfasens betydning, når det gjelder planlagte tilsyn. Kan hende ville det være mer virkningsfullt med mye tidligere varsler til kommunene, gjerne med felles informasjonsmøter om det som kommer, slik at kommunene gis mulighet til å forberede seg mer systematisk enn i dag, for eksempel ved å gå gjennom systemer og rutiner, gjennomføre interne revisjoner eller egenkontrollaktiviteter, eller lignende.

Vi ser tegn til at dette regimet nå er under endring, jf den fire-årige planen for tilsyn med tjenester til eldre, som vi nå er midt inne i. Vi tror dette kan være en mer konstruktiv tilnærming på tunge områder, enn de mange korte, ett-årige løpene vi har vært vant til, dersom målet med tilsyn er å sette tydelige spor etter seg i system og tjenester, se også seinere avsnitt om forholdet mellom tilsyn og egenkontroll.

En mer involverende forberedelse vil også kunne svare på noen av utfordringene vi mener å ha registrert knyttet til manglende enighet om hva den rettslige standarden egentlig går ut på, og dermed tidvis om konflikt rundt konklusjonene.

5.4 Systemrevisjon ble svaret, men hva var spørsmålet?

Metodemangfold

Tilpasning av tilsynsmetode til aktuelt problem er en utfordring. Systemrevisjon er de seinere år brukt i stadig større utstrekning i det statlige tilsynet med kommunene; ikke minst gjelder det planlagte landsomfattende tilsyn med kommunepliktene, men ikke bare der. To spørsmål synes vi det er viktig å reise her. Det ene gjelder metodens egnethet i gitte situasjoner. Det andre gjelder hvorvidt den tunge systemrevisjonsdominansen egentlig er godt begrunnet i et kost – nytte - perspektiv.

Vi bruker to eksempler fra Vestfold som illustrasjoner på disse, litt ulike problemstillingene:

- I et tilfelle ble det gjennomført en systemrevisjon overfor en legevakt / kommune, der tema var overholdelse av meldeplikten til barnevernet, ved mistanke om vold mot barn. Enkelte avvik ble konstatert, og det ble noe uenighet mellom tilsyn og kommune om både funn, norm, kommunens ansvar og vurdering. Dette er bearbeidet i et oppfølgingsmøte og er ikke poenget her. Problemstillingen kan derimot formuleres slik: dersom myndigheten mistenker at svikt i meldeplikt til barnevernet, eller et tilsvarende alvorlig tema, er et problem i én / noen definerte enheter, kan systemrevisjon overfor denne / disse synes velegnet. Hvis myndigheten derimot lurar på om svikt på området kan være et mer utbredt fenomen, så bør tilsynet kanskje først reise problemstillingen på forhånd, overfor samtlige

aktuelle virksomheter i nedslagsfeltet for tilsynet, slik at de gis en sjanse til å bringe sakene i orden. For, temaet kan være både krevende og følsomt, og en virksomhet der det avdekkes svikt, må påregne skarpe medieoppslag, med ditto risiko for omdømmetap og tillitssvikt. Det kan argumenteres for at det må tåles; for loven sier sitt, og den gjelder for alle. På den annen side kan det argumenteres for at omkostningen for den ene (eller de få) utvalgte virksomheten som velges ut, kan bli uforholdsmessig stor / oppleves urettferdig; om problemet kan antas å være mer generelt utbredt.

- I andre sammenhenger kan problemstillingen gjelde både kostnads- og formåls effektivitet ved alternative tilnærminger for å påvirke lokal praksis i riktig retning. For en del år siden viet Fylkesmannen i Vestfold temaet rettssikkerhet i pleie og omsorg særskilt oppmerksomhet. Mer presist ønsket vi å få bedre dokumentasjon på graden av samsvar mellom klagesakerfaringer og kommunens håndtering av rettssikkerhetskrav innen pleie- og omsorgssektoren. Sammenhengen mellom rettsriktige avgjørelser og tjenestemottagernes tilfredshet med saksbehandling og tjenester var også i søkelyset. Dette kunne gjøres på flere måter, også vi systemrevisjoner. Men vi valgte å samarbeide med KS-Vestfold og plukket ut tre deltakerkommuner. I 2003 fattet de tre medvirkende kommunene 4881 vedtak om tjenester knyttet til sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven, (sosialtjenesteloven kap. 4 og kommunehelsetjenestelovens § 2-1). 22 av disse vedtakene ble påklaget til fylkesmann / helsetilsyn. Prosjektet gjennomgikk disse klagesakene. I tillegg ble 31 saker fra personer som hadde ”beklaget seg”, sett på. Materialet inneholdt både reelle klager som skulle vært behandlet etter reglene i særlovene og forvaltningsloven, og andre typer klagemål. Et tilfeldig utvalg på i alt 100 personer som mottok samme typer tjenester, ble benyttet som referanse. Det ble foretatt journalgjennomgang og intervjuundersøkelser.

Poenget er at dette ble gjort i nært samarbeid mellom fylkesmann og kommuner og lagt opp så praktisk rettet og nyttig som mulig for dem som til daglig håndterer vedtak og er i kontakt med tjenestemottagerne. Alle som på en eller annen måte ble involvert i prosjektet i kommunene, skulle få raske og nyttige tilbakemeldinger underveis. Erfaring viste oss at forvaltningsrett er lettest å lære når teoretisk opplæring knyttes til kjente og aktuelle saker. Jurist og prosjektleder hadde derfor en dag i hver kommune hvor konkrete funn knyttet til ”deres saker” ble gjennomgått og tilsvarende med juridiske problemstillinger, spørsmål til utforming av vedtak, maler o.l. Dette ble godt mottatt og ga i seg selv støtet til flere endringer og bedre forståelse i kommunene for hva som er viktig å vektlegge når kommunen opptrer som forvaltningsorgan i pleie- og omsorgssektoren.

I denne historien er poenget følgende: Fylkesmannen / Helsetilsynet i fylket kunne ha kjørt systemrevisjon på (deler av) dette feltet. Spørsmålet er rett og slett om ikke det hadde vært en dyrere og dårligere vei fram til målet; en påvirkning av lokal praksis i forvaltningssakene på pleie- omsorgssektoren i Vestfold-kommunene? Spørsmålet er fortsatt ubesvart, men vel verdt å reise.

I 2009 gjorde vi noe tilsvarende på kvalifiseringsprogrammet/de lokale NAV-kontorene.

Generelt spør vi om det er en risiko for at tilsyn, på samme måte som granskinger, tidvis kan bli brukt som symbol for statlig handlekraft, og kanskje i mindre grad være det mest egnede styringsmiddelet for å påvirke lokal praksis.

5.5 Nasjonalt eller regionalt/lokalt bestemte tilsyn?

Tilsyn tjener mange formål; selvfølgelig først og fremst å forebygge/avdekke svikt på sårbare områder, der konsekvensene kan være store. Videre kan landsomfattende tilsyn gi et nasjonalt bilde på situasjonen på de undersøkte områder. Om utvalget av objekter/kommuner er ROS-begrunnet, kan en anta at det samlede bildet blir mer preget av problemforekomster, enn om de var valgt tilfeldig valgt.

Det har gått, og går en diskusjon mellom fylkesmennene / Helsetilsynet i fylket og de sentrale tilsyn og direktorater om styring av tilsynsystema, -frekvens, osv. Poenget fra Fylkesmannens side har vært, og er, å få tilstrekkelig rom til å prioritere tilsynsystema, -problemstillinger, -metoder og -frekvens / -antall, ut fra lokale/regionale ROS - vurderinger.

5.6 Uutnyttet synergi mellom kommunal egenkontroll og statlig tilsyn?

I mange år har det vært et mantra i forvaltningspolitisk debatt at ressursene bør vris fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Framveksten av statlig tilsyn gjennom de seinere år, og nå nylig den sterke vekten som er lagt på egenkontrollen (jf Kommunaldepartementets rapport fra desember 2009, 85 tilrådingar for styrkt egenkontroll), synes å bryte noe med denne trenden. Dette har nok både å gjøre med tunge trender i forestillingen om hva god styring er, (jf vekten som nå legges på risikostyring), men også om små og store forvaltnings-skandaler som truer offentlig sektors omdømme og legitimitet. Botemidlet som foreskrives er mer og bedre kontroll. Like fullt legger vi til grunn at formåls- og kostnadseffektiv offentlig ressursbruk fortsatt er et felles overordnet mål for stat og kommune. I dette bildet kan forholdet / samspillet mellom tilsyn og egenkontroll bli viktig.

Kommuneloven legger stor vekt på krav til egenkontrollen i kommunene, og egenkontrollen har flere former og ulike roller; internkontrollen til administrasjonssjefen, virksomheten til kontrollutvalget og revisjonen. Her er vi særlig opptatt av kontrollutvalget og internkontrollen til administrasjonssjefen, jf også kommuneloven § 23 nr. 2, andre setning, som lyder: *administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*

Tilsynsutvalget legger følgende til grunn om forholdet mellom statlig tilsyn og den kommunale egenkontrollen (i komprimert form):

- Statlig tilsyn må ses i sammenheng med andre virkemidler som kan påvirke / sikre at kommunene oppfyller sine lovpålagte plikter,
- Utvalget har som utgangspunkt at kommunene skal være mest mulig selvkontrollerende
- I tillegg til statlige tilsyn og kontrollordninger, er kommunene pålagt å ha egenkontroll
- Unngå unødig kontroll av kommunen, flertallet mener at hensynet til lokalt folkestyre og øvrige kontrollmekanismer tilsier redusert tilsyn, (men på dette punkt var utvalget delt)

Her fremkommer det viktige poenget så tydelig; at selv om egenkontrollen og tilsynet har ulike begrunnelser og spiller ulike roller, så har de dels sammenfallende mål og virkninger.

En kopling har lenge vært åpenbar; ved at statlige systemrevisjoner ofte har det kommunale internkontrollsystemet på det aktuelle området (eller mangler ved det), og tilhørende risikoanalyser som sitt undersøkelsesobjekt. Dessuten ber nok tilsynslagene om å få seg forelagt ev

aktuelle forvaltningsrevisjoner på feltet, når de gjennomfører systemrevisjoner. Men for øvrig er erfaringen, i hvert fall fra Vestfold, før dette utviklingsarbeidet, at det har vært lite systematisk utveksling mellom statlig tilsyn og den kommunale egenkontrollen.

Fylkesmannen har rett nok lagt ut kalender for planlagte tilsyn på sin hjemmeside; der legges også tilsynsrapportene systematisk ut, (de er jo vel kjent for kommunen som er blitt revidert i utgangspunktet). Men først de to/tre siste årene har vi bevisst orientert kontrollutvalgene, gjennom sekretariatet, og anmodet dem om å sjekke våre planer og rapporter i samband med at kontrollutvalgene lager sine forslag til kommunestyrene om planer for forvaltningsrevisjoner. Som nevnt foran, kan disse til forveksling ligne en statlig systemrevisjon i tema, problemstillinger og metodisk tilnærming. Og nå ber vi selvfølgelig om tilsvarende orientering den andre veien, til oss.

Følgende lille oppstilling illustrerer noen forskjeller mellom tilsyn og forvaltningsrevisjon:

Tilsyn	Forvaltningsrevisjon
Sentrale interesser	+ lokale behov
Lovlighetstilsyn / minimumsstandard	+ kvalitet og lokale mål, og ressursbruk og eff.
Eventuelle pålegg	Eventuelle anbefalinger
Autoritative funn	Mer inkluderende prosess

Vi opplever likhetene mer grunnleggende enn forskjellene. Våre informasjoner tyder på kommunene ikke selv systematisk har brakt tilsynsrapporter til kontrollutvalgenes kjennskap og ev behandling. Derfor oppfordrer Fylkesmannen til det nå. Gjennomførte forvaltningsrevisjoner bestilt av kontrollutvalgene og kommunestyrene har heller ikke vært systematisk oversendt Fylkesmannen til orientering, bortsett fra i samband med innsamling av materiale til varslede tilsyn. Tilsvarende er tidligere ikke aktivitetsplanene for hhv. kontrollutvalg og tilsyn systematisk utvekslet.

Denne informasjonsutvekslingen er nå i gang, slik at stat og kommune på hver sin side kan foreta bevisste og informerte valg. Kan hende trenger ikke kommunen bruke ressurser, der staten nylig har ført tilsyn, eller omvendt; kan hende trenger ikke tilsynet kontrollere akkurat den kommunen som nylig har kjørt forvaltningsrevisjon på samme feltet, (se et av forslagene i rapporten: 85 tilrådninger for styrkt egenkontroll), med mindre funnene i den tilsier nettopp det. Tilsvarende; kan hende vil en forvaltningsrevisjon kunne følge opp læring og forbedring av tjenestene etter et tilsyn. Det kan tenkes mange typer koplinger. Hovedsaken er at det ikke er mulig å foreta vurderinger og begrunnede beslutninger uten kjennskap til hverandres aktiviteter. Det fordrer igjen systematisk informasjonsutveksling. Læringseffekten kan øke betydelig om vi ser på dette i et regionalt perspektiv, der kommunene i fylket og Fylkesmannen / de statlige tilsynene institusjonaliserer informasjons- og erfaringsutvekslingen, også mellom kommunene, sammen med kommunesektoren selv.

Enkelte kommuner har påpekt at de har større tiltro til den faglige kvaliteten på det statlige tilsynet enn til forvaltningsprosjekter i regi av egenkontrollen, men dette kan nok variere med utfører og over tid.

Også spørsmål om felles kompetanseutvikling og opplæring i tilsyns- og revisjonsmetodikk, kan høre med. Så vidt vi vet, er ikke det vanlig i dag. Det bør kanskje vurderes, se foran?

5.7 Statens ulike stemmer og styringsambisjoner. Den doble kommunikasjonen

Litt karikert og satt veldig på spissen, kan "samtalen" mellom stat og kommune deles i to "hovedstrømmer":

1. I den ene strømmen diskuteres balansen mellom statlig styring og det lokale selvstyret, der hovedmønsteret som oftest er prinsipiell enighet mellom kommunalministeren og kommunesektoren, representert ved KS, ordførere og rådmenn, om behovet for å styrke det lokale handlingsrommet. Hensynet til lokaldemokratiets vitalitet og til den positive betydningen lokale prioriteringsmuligheter har for effektiv tjenesteproduksjon (tilpasning til lokale forhold), er hovedargumentene. Det gjennomgående lokale perspektivet er politisk og administrativ styring. Utfallet er ofte felles tilrådinger om begrensning i den statlige tilsynsvirksomheten. Det nasjonale velferdspolitiske ansvaret og ambisjonsnivået befinner seg i bakgrunnen i denne "samtalestrømmen".
2. I den andre strømmen diskuteres velferdsutfordringer og mangler og forbedringsbehov i tjenestene. Standarddeltakerne her er fagdepartementer, -statsråder – direktorater, – tilsyn og profesjonelle fagfolk i kommunene. Her er perspektivet tjenestene, deres innhold, forsvarlighet / kvalitet og rettssikkerhet, (medieoppslag kan ofte være triggere), og stikkord som handlingsplaner, veiledere, behov for sterkere innsats og kvalitetsutvikling på definerte områder, osv., dominerer. Og staten, (ved sine deltakere), er gjerne tydelig på sine velferdspolitiske styringsambisjoner. Et synspunkt som ofte fremmes, er behovet for styrket tilsyn. Den kommunale rammen og konteksten for tjenesteproduksjonen, herunder behovet for lokal tilpasning og prioritering, befinner seg i bakgrunnen.

Vi opplever det som en utfordring at dette så ofte framstår som to systematisk atskilte strømmer. Samtalene mellom stat og kommune synes teigdelt, med hver sine deltakere, avhengig av hva formålet er. Det er et godt prinsipp i utgangspunktet å tilpasse arena og deltakere til samtalens hensikt. Men i de tilfelle der konklusjonene i den ene strømmen, direkte virker på mulighetene for å realisere ambisjonene som framkommer i den andre, så kan mønsteret etter hvert få litt preg av institusjonalisert "double talk", som begrenser systemets kapasitet for å utvikle konstruktive løsninger. Utfordringen ligger ikke bare i å bygge bro mellom stat og kommune, men å bygge en fornuftig bro mellom de to svært ulike rasjonalitetene og beslutningshorisontene de to samtalestrømmene kjennetegnes av.

5.8 Samordning

Bedre samordning, både av praktiske sider og ev reaksjoner, var et hovedformål med kapittel 10 A i kommuneloven, slik at statlig tilsyn med kommunesektoren skulle bli enklere å forholde seg til, og mer forutsigbart og oversiktlig for kommunene. Vår erfaring er at denne utfordringen har endret karakter. I starten var det mye snakk om felles tilsyn, ut fra en forestilling om at dermed ble belastningen på kommunen redusert. I dag er dette poenget kraftig nyansert. Det er viktig for kommunene at tema som henger nært sammen, blir håndtert i felles tilsyn. Men samtidig er kommunene etter hvert blitt tydeligere på at tilsyn også kan bli for omfattende; organisasjonen klarer ikke "å svelge unna alt" på en gang. Dette handler om både forberedelse, gjennomføring og oppfølging. Kommunene skal ha kapasitet til å lære og forbedre på grunnlag av det som avdekkes.

Fra de sentrale tilsyn og direktorater er det etter hvert kommet flere oppdrag til Fylkesmannen / Helsetilsynet i fylket om landsomfattende tilsyn, der flere lovområder er koplet sammen. Det gjelder for eksempel tilsyn med tilbud til brukere som er avhengig av tjenester fra flere virksomheter i kommunen og / eller 2.linjen. Det er rett og slett blitt flere samordnede tilsyn.

I Vestfold har vi hatt nytte av å lage en felles kalender over planlagte tilsyn, slik at kommunene i løpet av første kvartal får en viss oversikt over det som skal skje i løpet av året. Tilsynene får gjennom denne planleggingen også innsyn i hverandres prioriterte områder og objekter, og kan foreta tilpasninger og / eller koplinger, der mulighetene ligger til rette for det.

Et vesentlig bidrag til å redusere kritikken mot manglende samordning, har simpelthen vært å innføre en felles retningslinje om at alle varsler om tilsyn med kommunen, går til rådmannen. Fra før av har sektorene hatt ulik praksis her; enkelte har meldt inn tilsyn via fagsjefen på vedkommende område. Å kanalisere alle varsler gjennom rådmannen, samtidig som tilsynene er lydhøre for eventuelle tilbakemeldinger fra kommunene om tidspunkter som ikke passer osv., har kanskje vært det viktigste, og samtidig et meget enkelt, bidrag til bedre samordning, slik det oppleves fra kommunens ståsted.

Når det gjelder samordning via dialog satt av Fylkesmannen, der tilsyn og kommune ev ikke er enige om norm, funn og / eller vurdering, i tilfelle tilsyn med vesentlige virkninger for kommunen, så har Vestfold ingen slike erfaringer til nå. Vi har latt det være opp til kommunene å anmode om slik dialog, og har samtidig signalisert en forventning om at tilsyn og objekt selvfølgelig bør søke å komme fram til en omforent forståelse. I Fylkesmannens / Helsetilsynet i fylkets egne tilsyn har vi flere ganger hatt oppfølgingsmøter med kommunen i etterkant av tilsyn, for å evaluere, bearbeide og drøfte, både gjennomføringen av tilsyn, konklusjonene og oppfølgingen / kommunens prosess for lukking, samt ev erfaringer som kan være av interesse for andre. Men disse er altså ikke satt som 10 A – dialoger under ledelse av Fylkesmannen. Tvert om; de følger som en del av ”etterprosessen”, direkte mellom tilsyn og kommune.

I et sentralt samordningsperspektiv ser vi, fra vårt ståsted, behov for et tettere formalisert samarbeid mellom de departementer, tilsyn og direktorater, som fastlegger planer for landsomfattende tilsyn og andre styringsinitiativ overfor kommunesektoren. Det synes funksjonelt uheldig at sektorenes styringsinitiativ overfor kommunene fremmes hver for seg, uten et tilstrekkelig sideblikk på sumvirkningene for kommunene. De samlede konsekvenser av mange lite koordinerte styringsinitiativ kan dessuten gi ”effekttap” for hvert enkelt styringstiltak, (for eksempel i form av et tilsynsprogram), fordi trykket av mengden og kompleksiteten samlet sett blir for stort.

5.9 Tilsyn og fylkesmannsrollen

Tilsyn handler om gjennomføring av nasjonal politikk. Tilsyn er statlig styring med kommunene. Dét, i sin tur, handler om å påvirke kommunal atferd, slik at lovers formål og myndighetskrav blir oppfylt og etterlevd, av lokalpolitikere og ansatte, administrasjon og fagfolk, som poengtert flere ganger. Men, det er også mange andre styringsvirkemidler, både økonomiske og pedagogiske, med samme mål; å påvirke kommunal handling.

Fylkesmannen er tillagt mange og viktige tilsynsoppgaver, samtidig som embetet har et særskilt samordningsoppdrag, ikke minst som bindeledd mellom stat og kommune. Dette poenget er viktig, fordi det, etter vårt syn, er vesensforskjeller mellom offentlig regulering av

og tilsyn med private markeders funksjonsmåte og statens tilsyn med kommunene, (markedet er gjennomsyret av kommersielle mål, som ikke nødvendigvis sammenfaller med samfunns-mål. Her kan det være konflikt. På den annen side er både kommune og stat forutsetningsvis bærere av samfunns-mål; vårt felles beste, det offentlige ethos).

Vi beskriver i kapittel 1 den samlede offentlige velferdsproduksjonen som en sammenhengende verdikjede, fra Stortingets vedtak, til virksomhetsnivå i kommunene. Den omfattende bruk av kommunene som instrument for å tilpasse og gjennomføre nasjonal politikk lokalt, skaper et interessefellesskap mellom stat og kommune om resultatet av politikken. Kommunal oppgaveløsning og gjennomføring av Stortingets og regjeringens politikk, koples tett sammen. Nivåene avhenger av hverandre; både for lokaldemokratiets funksjonsevne, og for statens evne til å gjennomføre nasjonale mål.

Derfor er det et viktig spørsmål for Fylkesmannen i Vestfold om, og på hvilken måte, embetet og kommunene, (tilsyn og tjenesteproducent), sammen kan legge til rette for best mulig mål-oppnåelse; innenfor dette interessefellesskapet. Én sentral problemstilling i Vestfold de senere årene / i prosjektperioden, har vært om standardiserte landsomfattende tilsyn etter system-revisjonsmetoden, gjennomført etter fastlagt mal over hele landet, er den beste veien, eller, om / i hvilken grad det også bør være plass for egne lokale valg av tilsynstema og -metoder, basert på fylkesmennenes erfaringer, se også tidligere avsnitt. Det har vært rom for begge disse sporene, men med en nokså tung dominans for planlagte, landsomfattende tilsyn fram til 2009. Ved inngangen til 2010 mener vi å se noe større plass for stedlige tilpasninger og ROS-vurderinger.

For embetets øverste ledelse er det vår erfaring at forholdet til tilsynsvirksomheten ikke synes tilstrekkelig avklart. Tilsyn er Fylkesmannens klart hurtigst voksende oppgavetype. De nevnte betydelige sentrale styringsambisjonene som har vært på feltet, kommer ikke minst til syne gjennom stram fastlegging av tema og metodikk. Det er svært mye direkte kontakt mellom oppdragsgiverne og utøvende fagmiljø og fagledelse ved embetene, gjennom opplæring av revisorer og revisjonsledere, veiledningsmateriell, osv. Det er selvfølgelig en god ting. Men, i tilsynet er det ingen særlig plass for ledelsesdeltakelse, med mindre ledelsen selv deltar i revisjonslaget.

Hovedsaken er imidlertid at tilsyn etter hvert tar mer og mer av samhandlingen mellom Fylkesmannen og den enkelte kommune og dens administrative ledelse. Kontaktflaten til kommunene og kommuneledelsen, både politisk og administrativt, er en bærebjelke i fylkesmannsrollen. Denne blir derfor påvirket av at den kraftige veksten i tilsyn gir et nytt grensesnitt mellom Fylkesmannen og kommunen. Virkningene av dette for fylkesmannsrollen, og for den samlede kommunekontakten, synes foreløpig nokså uavklart, og fortjener større oppmerksomhet.

I NIBR – rapport nr. 19: Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring, heter det i oppsummeringen:

Et dominerende utviklingstrekk i den kommunale virksomhet de siste tiårene er veksten i den kommunale tjenesteytingen. Dersom vi likevel legger det premiss til grunn at det skjer en uthuling av vilkårene for og innholdet i det kommunale selvstyret, peker studiens funn mot at det alt vesentlige av forklaringen ligger i den statlige styringen, forløst gjennom Stortingets behov for lovregulering og sektormyndighetenes behov for styring, og for å sikre sin krone helt ut.

I denne utviklingen synes fylkesmannsambetet mer å innta rollen som tilskuer enn som politisk aktør – men da en tilskuer som etter hvert skal føre tilsyn med at standardiseringen blir opprettholdt i den kommunale praksis. Vår undersøkelse gir ikke grunn til å si at embetet utgjør noen selvstendig, signifikant bidragsyter i en utvikling i retning av et svekket kommunalt selvstyre, men først og fremst har fått en rolle som ”biprodukt” av de statlige styringsambisjonene.

Hovedspørsmålet for Fylkesmannen er om, og på hvilken måte, embetet og kommunene, (tilsyn og tjenesteprodusent), sammen kan lære av de erfaringene som gjøres, i denne sammenheng primært gjennom tilsyn, men også klagebehandling og, for så vidt, all annen kommunekontakt. Det felles målet er styrking av rettssikkerhet og kvalitet, samt forbedring i tjenester og systemer. Utfordringen for Fylkesmannen er å utvikle metodikk, analyser og samhandlingsformer som kan øke sjansene for konstruktiv læring. Det forutsetter, slik vi har erfart det gjennom prosjektet, en grunnleggende felles forståelse mellom alle interessentene om mål og mening med tilsynet.

Det igjen krever et omforent språk for, og begrepsbruk, i tilsynsvirksomheten, som alle partene er fortrolig med. Det er ingen selvfølge; for tilsyn, som andre ”spesialøvelser”, har sin egen retorikk, som mange tidligere kan ha følt seg litt fremmede for; jf ord som system-revisjon, verifikasjon, avvik, merknad, osv. I løpet av utviklingsarbeidet har vi flere ganger opplevd at aktører uten særlig mye erfaring med tilsyn, har begrenset innsyn i dette styringsmiddelets virkemåte og implikasjoner, selv om de kan sitte i kommunale posisjoner med et betydelig ansvar; for eksempel politisk nivå.

Uten et felles læringsperspektiv mellom stat og kommune på tilsyn, risikeres både øding med knappe ressurser, både hos kommunen og i tilsynene, og slitasje, spill og svekket tillit mellom forvaltningsnivåene.

5.10 Et felles bilde av situasjonen – er det mulig?

I kap. 5 har vi lagt fram forståelsesmåter og resonnementer som vi tror er viktig å ha et bevisst forhold til, om staten og kommunene skal få godt utbytte av tilsynsvirksomheten. Og vi har lagt fram synspunkter på og ideer til tilpasninger av tilsynet, som vi tror kan forbedre det.

En gjennomgangsmelodi er at stat og kommune har høy grad felles interesser om sluttresultatet av politikken, kvalitativt gode og effektivt produserte tjenester. Tilsynets bidrag i så måte henger, etter vår oppfatning, i stor grad sammen med hvorvidt tilsynsmyndigheter og kommuner får til, i tilstrekkelig grad, å overta hverandres perspektiv, i samhandlingen seg i mellom. Vårt utgangspunkt er at aktørene må se seg selv, slik de andre ser dem, og omvendt; altså gi tilstrekkelig plass til den andres perspektiv, for at resultatet skal bli bra.

Fylkesmannens ståsted er vår plattform; både som operativ tilsynsmyndighet, men også som det viktigste regionale bindeleddet mellom sentral stat og kommune.

Arbeidet med prosjektets problemstillinger har styrket vår oppfatning om at det kan ligge en nøkkel til systemforbedring i å jobbe mer systematisk med å søke å etablere det vi kan kalle for et felles situasjonsbilde mellom Fylkesmannen og den enkelte kommune. Begrep som rammestyring og lovlighetskontroll rommer ikke denne dimensjonen i tilstrekkelig grad, synes vi. Derfor introduserte vi i kapittel 1. noen nyere styringskonsepter, hentet fra dagens

statsvitenskapelige forskning og litteratur; som flernivåstyring og samstyring (Lægneid, Fimreite, Christensen, Stigen, Vabo m.fl.), eller kanskje enda bedre, hybrid styring, (Christensen, m.fl.), for å nyansere og komplettere framstillingen av styringsforholdet mellom stat og kommune. For oss uttrykker disse begrepene interessefellesskapet og integrasjonen mellom stat og kommune på en bedre måte, fordi de kommuniserer noe grunnleggende om det felles ansvaret nivåene har for resultatet av politikken, slik vi forstår dem.

Med dette utgangspunktet ligger det en utfordring i å nå fram til en omforent virkelighetsforståelse, et felles situasjonsbilde, mellom stat og kommune. Som pliktsubjekt har kommunen et selvstendig ansvar for å etterleve lov- og myndighetskrav. Krav til internkontroll- og / eller kvalitetssystemer hører med i bildet. Å gjennomføre egne risikovurderinger er en del av dette ansvaret (se for eksempel 85 tilrådninger for styrkt eigenkontroll).

Fylkesmannen, (inkl Helsetilsynet i fylket), på sin side, er den instans som mest systematisk ser til at dette følges opp, gjennom sine oppgaver som klagesaksbehandler og som tilsynsmyndighet på en rekke områder, men også som formidler av nasjonal politikk på de samme områdene. Over tid får Fylkesmannen omfattende innsyn i mange deler av kommunens virksomhet, og danner seg, bevisst eller ubevisst oppfatninger om "rikets tilstand" lokalt.

Spørsmålet er om det er merverdi å hente ved å kople disse elementene bedre sammen? I løpet av de siste 10-15 årene har fylkesmennene jobbet med å forbedre (styrings)dialogen med kommunene, i kjølvannet Kommunaldepartementets retningslinjer for kommuneretta samordning, som kom første gang midt på 90-tallet. Som oppfølging har vi i Vestfold siden 1997 laget årlige forventningsbrev og søkt å avholde nokså regelmessige kommunesamtaler, (det har vært en del variasjon, men som regel med 2-4 års mellomrom). Dette har vi kalt for myndighetsdialogen, mellom ledelsen i regional stat og ledelsen i den enkelte kommune. For øvrig skjer jo det vi kaller for kyndighets- eller fagdialogen fortløpende. Kommunesamtalene er en felles arena som Fylkesmannen i Vestfold i 2006 presenterte på følgende måte:

Fylkesmannen er av Regjeringen gitt i oppdrag å tilrettelegge for god regional samordning, både i forhold til statens samlede kommunekontakt og i forhold til samordning mellom statlige etater. Fylkesmannen har ønsket å utvikle kommunedialogen bl.a. gjennom møter med kommunal ledelse. Hensikten er å ta opp både generelle / sektorovergripende problemstillinger og spesielle saker/områder. Hvordan samarbeidet mellom kommunen og regional stat fungerer, er et hovedtema. Dette kan gjelde spørsmål knyttet til samarbeidsform(er), forståelsen av statlige forventninger, forholdet mellom statlige oppdrag og kommunale ressurser, lokale forventninger til statlige organer, så vel som mer avgrensede saker. Ved en slik direkte dialog håper fylkesmannen å kunne forebygge unødige konflikter. Det vil i så fall være effektivt for alle parter. Fremfor alt er likevel målet å bidra til gjensidige avklaringer og felles oppfatninger mellom partene om:

- ansvar, roller og "regler" for samhandlingen mellom stat og kommune, innenfor de rammebetingelser som til enhver tid gjelder,
- hovedtrekkene i den kommunaløkonomiske situasjon,
- status på viktige områder i den kommunale tjenesteproduksjon, (dekningsgrader, kvalitet og ressursbruk), og øvrige virksomhet, for eksempel med KOSTRA-data som illustrasjon. Det er spesielt viktig å gå inn på slike oppgaver hvor kommunen har særlige utfordringer, ser forbedringsmuligheter og/eller ønsker seg alternative løsninger fra statens side, (og tilsvarende fra statlig hold vis á vis kommunen).

Et slikt møte er mellom ansvarlig ledelse i henholdsvis stat og kommune (politisk og administrativ) og kompletterer den direkte løpende fagkontakten som skjer. En slik dialog mellom fylkesmannen/regional stat og kommunene i Vestfold kan gi Fylkesmannen et bedre grunnlag for å gi regjeringen signal om status og syn på viktige saker i fylket, i tillegg til å formidle nasjonal politikk fra regjeringen.

Kommunen fastlegger dagsorden, sammen med fylkesmannen.

Vestfold var tidlig ute, men alle embeter har jobbet systematisk med kommunedialogen. De har gjort det på litt ulike måter og valgt litt ulike grep. Vi tror en ytterligere bevisst satsing på å utvikle dette sporet videre kan gi gevinster, og er særlig opptatt av den systematikken som er utviklet ved embetet i Sør-Trøndelag de seinere år, gjennom de kaller for samordnete / hel-hetlige kommunebesøk. Til grunn for dette møtet ligger et skriftlig forberedt kommunebilde fra Fylkesmannens side, på 10-12 sider, som redegjør for embetets situasjonsbilde, og som for hvert tema ender opp i noen dialogpunkter, nedenfor illustrert fra avsnittet om pleie og omsorg, kommunebilde / -besøk i Meldal i 2009:

Dialogpunkter

- 1. Hvilke tiltak har kommunen gjort for å sikre forsvarlig utredning og behandling av demente brukere? Er antall skjermede plasser og dagplasser i sykehjem tilstrekkelig for å ivareta denne gruppen?*
- 2. Blir lokale IPLOS datauttrekk nytt til styring av tjenesten?*
- 3. Har kommunens kompetanseplaner og iverksatte tiltak ført til økt fagkompetanse i pleie- og omsorgstjenestene, samt rekruttering av nødvendig antall ansatte? Har kommunen nytt av opplæringstilbudet Eldreomsorg/Demensomsorg ABC fra nasjonalt kompetansesenter?*
- 4. Antallet høgskoleutdannet personell i kommunen er relativt lavt sammenlignet med fylkesgjennomsnittet. Kommunen har vært en aktiv deltaker i Kompetanseløftet 2015. Er det behov for en større innsats for rekruttering/opplæringsinnsats for denne utdanningsgruppen?*

På denne måten får Fylkesmannen tatt opp sine spørsmål og bekymringspunkter og kommunen kan svare på om den kjenner seg igjen, eventuelt utfordre, nyansere og / eller komplettere bildet, for eksempel med utgangspunkt i egen lokal risikoanalyse.

Her møter embetsledelsen samt alle avdelingsdirektører + fagansvarlige på plan, kommuneøkonomi og beredskap. Fra kommunen møter ordfører og rådmann, enhetsledere og formannskap/utvalgsledere. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag skriver om denne arenaen at: *Det er et viktig siktemål for oss å få et bredere forum enn bare ordfører og rådmann, som gjerne er de vi møter i alle sammenhenger. (jf vårt poeng om den flerstemte kommunen)*

Og om dagsorden og regi:

Dagsorden følger strukturen i kommunebildet. Vi legger opp møtet slik at fylkesmannen er møteleder, men hvert tema starter med korte innlegg fra kommunen, som innsteg til en dialog om temaet. Vi unngår altså at embetet holder innlegg, vi deltar bare aktivt i samtalen. Vårt startinnlegg er egentlig kommunebildet, og det er sendt ut på forhånd. Dette sparer tid, og det gir etter vår mening dagen et sterkere preg av dialog. Fylkesmannen sender over et forslag til

program, og inviterer kommunen til å komme med forslag til endringer, evt. tema som bør vektlegges særskilt.

Og om oppfølging:

Etter møtet skriver vi et kort tilbakemeldingsbrev til kommunen, se vedlegg. Dette brevet skal ikke være et referat, men en oversikt over hva vi er blitt enige om i møtet, slik at vi lettere husker å følge det opp. Vi tar også gjerne med forhold som Fylkesmannen vil berømme kommunen for. Det er alltid noe positivt å si, og det er godt for oss selv også å fokusere på dette av og til – vi er jo ellers snare til å finne feil ...

Slik vi ser det, kan en slik tilnærming gi gode muligheter til å binde sammen kommunens og statens (ved Fylkesmannen) situasjonsbilde. Fylkesmannen legger til grunn for kommunebildet sine erfaringer fra tilsyn, klagebehandling og annen kommune- og innbyggerkontakt, samt KOSTRA-data og fagstatistikk, og kommunen presenterer den lokale forståelses- og beslutningshorisonten. I forlengelsen av rapporten 85 tilrådninger om styrkt egenkontroll, kan vi se for oss at kommunen ikke minst utfordres på å legge fram sin egen risikoanalyse på sentrale områder for kommunens virksomhet. Etter forberedelse, gjennomføring og oppfølging av et slikt besøk, vil vi tro at Fylkesmannen vil ha et enda bedre grunnlag for å vurdere ev framtidig tilsyn, eller andre, mer proaktive, mykere styringsmidler, for å søke påvirke lokal etterlevelse av lov- og myndighetskrav.

Oppfølgingen etter besøket har et praktisk forbedringssiktemål, jf følgende utsnitt fra tilbakemeldingen til Meldal etter besøket i 2009, (ca ½ av punktene):

- *Kommunen vil tilstrebe at risiko- og sårbarhetsvurderinger blir synliggjort i saksframstillingen for planer for utbygging i henhold til ny plan- og bygningslov § 4-3.*
- *Fylkesmannen deltar gjerne i samtaler for videre utdyping av temaene spesialundervisning, én til én - undervisning og gruppetilhørighet.*
- *Fylkesmannen vil se til at Statens helsetilsyn i fylket tar opp spørsmålet om bedre oppfølging mellom Meldal kommune og BUP i neste kontaktmøte.*
- *Kommunen vil arbeide for å forbedre det tverrfaglige samarbeidet på rusfeltet.*
- *Kommunen vil vurdere å søke om midler til pårørendeskoler innen demensomsorgen gjennom Omsorgsplan 2015. Fylkesmannen informerer gjerne om søknadsmulighetene.*
- *Kommunen vil arbeide for å bruke IPLOS mer aktivt som planleggings- og styringsredskap. Fylkesmannen bidrar gjerne med informasjon og opplæring på dette feltet.*
- *Fylkesmannen bidrar på forespørsel med gjennomgang av det felles internkontrollsystemet i NAV som nå er under utarbeiding.*

Fylkesmannen stiller for øvrig etter behov også opp med faglig hjelp og veiledning ut over det som er nevnt ovenfor, og mottar gjerne mer generelle tilbakemeldinger på hvordan dialogen mellom kommune og regional stat kan utvikles videre. Fylkesmannen videreformidler også gjerne innspill om virkningen av nasjonal politikk, til sentrale myndigheter.

Vi syns dette godt illustrerer hvordan stat og kommune kan samhandle for felles

resultatoppnåelse. Eksempelet viser den støtterollen Fylkesmannen kan spille for å styrke kommunens forutsetninger for å følge opp lov- og myndighetskrav. Vi ser dette som en rolle som går utover den mer avgrensede kontrollrollen Oppgavefordelingsutvalget anbefalte for ca 10 år siden, se kapittel 1. *(I utgangspunktet ser ikke utvalget det som ønskelig at regional statsforvaltning tillegges rådgivnings- og veiledningsoppgaver utover dette (lov og regelverk, vår tilføyelse), eller utviklingsrelaterte oppgaver, som kan utydeliggjøre kommunesektorens ansvar for å utvikle kvaliteten på sine tjenester).*