



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet

Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2014



34 664 877 350 4 552 875 6 156 289 454 200

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-265-8

Forsideillustrasjon: 07 Oslo



Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet

Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2014

Forord

Riksrevisjonen har besluttet at rapporten *Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsyn* ikke sendes Stortinget som egen sak. Stortinget orienteres om resultatet av undersøkelsen i Dokument nr. 2.

Riksrevisjonen, 5. februar 2014

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Mål og problemstillinger	10
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	11
2.1 Tilsynsorgan som omfattes av undersøkelsen	11
2.2 Datagrunnlag og metoder	12
3 Revisjonskriterier	15
3.1 Overordnede mål og krav til statlig tilsynsvirksomhet	15
3.2 Generelle krav til tilsynsorganenes styring og oppfølging av virksomheten	16
3.3 Krav til departementenes styring og oppfølging av tilsynsorganet	17
3.4 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets overordnede ansvar for tilsyn som forvaltningspolitisk virkemiddel	18
4 Hvilket omfang har statlig tilsynsvirksomhet?	19
4.1 Aktiviteter som inngår i tilsynsvirksomhet	19
4.2 Ressursbruk	20
4.3 Antall tilsyn og tilsynsmetodikk	22
4.4 Reaksjoner	23
5 I hvilken grad utføres tilsynsvirksomhet målrettet?	26
5.1 Tilsynsvirksomhetens faser	26
6 I hvilken grad har tilsynsorganene og fagdepartementene styringsinformasjon om effekt av tilsynsvirksomheten?	33
6.1 Tilsynsorganenes styringsinformasjon om effekt av tilsynsvirksomheten	33
6.2 På hvilken måte etterspør fagdepartementene i tildelingsbrev styringsinformasjon fra tilsynsorganene om effekt av tilsynsvirksomheten?	37
7 Hvordan ivaretar Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet sitt overordnede ansvar for tilsyn som forvaltningspolitisk virkemiddel?	42
7.1 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets oversikt over kunnskap på tilsynsfeltet	42
7.2 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets bidrag til formidling av kunnskap om tilsyn som virkemiddel	44
8 Vurderinger	46
8.1 Det er risiko for at tilsynet i enkelte faser ikke er tilstrekkelig målrettet	46
8.2 Tilsynsorganene og fagdepartementene har lite systematisk styringsinformasjon om effekt av tilsynsvirksomheten	47
8.3 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har begrenset sin rolle som pådriver for utvikling av tilsynsorganene	48
9 Litteraturliste	49

Tabelloversikt

Tabell 1	Tilsynsorgan som er omfattet av undersøkelsen	11
Tabell 2	Oversikt over årsverk brukt på tilsynsvirksomhet og antall tilsyn i 2011	21
Tabell 3	Antall reaksjoner i 2011 fordelt på reaksjonstyper	24

Figuroversikt

Figur 1	Årsverk per tilsynsaktivitet	22
Figur 2	Tilsynsvirksomhetens faser	26
Figur 3	Er det utarbeidet risiko- og vesentlighetsvurderinger for området det føres tilsyn med, i løpet av de siste 12 månedene?	27
Figur 4	Oversikt over når tilsynssaker vanligvis avsluttes	29
Figur 5	Andel som er helt eller delvis enig i påstander om reaksjoner	30
Figur 6	Hva slags samordningsaktiviteter har blitt gjennomført overfor tilsynsorgan med felles grenseflate i løpet av de siste tolv månedene?	31
Figur 7	I hvilken grad har tilsynsorganet styringsinformasjon som er egnet til å vurdere om –	34

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Reaksjonstyper	23
Faktaboks 2	Områdeovervåking i tre tilsynsorgan	27
Faktaboks 3	Tilsynsobjektene vurdering av gjennomføringen av tilsynet	29
Faktaboks 4	Tilsynsobjektene vurdering av oppfølging av tilsynet	31
Faktaboks 5	Tilsynsobjektene vurdering av effekt av tilsynet	33
Faktaboks 6	Eksempler på undersøkelser av effekt av tilsynsvirksomheten	36

Sammendrag

Tilsyn har stor prinsipiell og samfunnsmessig betydning ved at det skal bidra til å sikre at lover overholdes. Tidligere revisjoner som er gjennomført av ulike tilsynsorgan, har vist at det er utfordringer med planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn.

Tilsyn er et forvaltningspolitisk virkemiddel. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (fram til 1. januar 2014 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet) har et overordnet ansvar for forvaltningspolitikken, mens det enkelte fagdepartementet er ansvarlig for styringen av sine tilsynsorgan.

Det finnes mellom 30 og 40 statlige tilsynsorgan i Norge, både rene tilsynsorgan og virksomheter som har andre oppgaver i sin portefølje. Fylkesmannen fører tilsyn med kommunene på vegne av noen tilsynsorgan. Tilsyn er kontroll av om tilsynsobjektene etterlever regelverk. I tillegg omfatter tilsynsvirksomhet aktiviteter som områdeovervåking, veiledning og informasjon.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om tilsynsvirksomhet er et målrettet og effektivt virkemiddel for å bidra til at lover overholdes, og om det arbeides systematisk for å sikre at tilsynsvirksomhet får ønsket effekt.

Undersøkelsen viser at tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene opplever at de har den nødvendige kompetanse og frihet til å velge tilsynsmetodikk. I dybdeundersøkelsen av Arbeidstilsynet, Statens helsetilsyn og Luftfartstilsynet framkommer det også at et stort flertall av disse tilsynsorganenes tilsynsobjekter opplever at tilsynet har blitt gjennomført profesjonelt og med god kompetanse.

Videre viser undersøkelsen at planlegging av tilsynsvirksomheten kan bli mer målrettet. Arbeid med områdeovervåking blir i praksis nedprioritert, noe som påvirker det kunnskapsgrunnlaget tilsynsorganene har for å utarbeide risiko- og vesentlighetsvurderinger. Krav fra departement, overordnet tilsynsorgan eller regelverk forhindrer i noen grad at det føres tilsyn der risiko for avvik og vesentlighet er størst. Dette gir en usikkerhet for om det føres tilsyn med de tilsynsområdene og tilsynsobjektene der risiko for mer alvorlige avvik er størst.

I Innst. S. nr. 222 (2002–2003) ble det understreket at informasjon, veiledning og dialog i noen tilfeller bør brukes framfor kontroll og reaksjoner. 10 prosent av tilsynsårsverkene brukes på aktiviteter som informasjon og veiledning, mens 70 prosent brukes til kontrollvirksomhet. Rundt halvparten av tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene opplever at de påpeker samme type feil år etter år, noe som kan tyde på at kontroll gir lite erfaringsoverføring til virksomheter som ikke blir kontrollert. Dette kan tilsi at tilsynsorganene i større grad bør vurdere om veiledning og informasjon i noen tilfeller kan være mer hensiktsmessig for å forebygge avvik og dårlig praksis.

Oppfølgingen av tilsynsobjektene kan bli mer målrettet. I mange tilfeller blir det utført nye tilsyn i stedet for å følge opp gjennomførte tilsyn. Mange tilsynsorgan og tilsynsenheter mener i tillegg at de har behov for sterkere og/eller mer nyanserte reaksjonsmidler for å sikre at avvik blir rettet opp.

Det er viktig at tilsyn er samordnet slik at byrden for de det føres tilsyn med blir minst mulig. Undersøkelsen viser at bedre samordning er mulig. Flertallet av tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene mener at tilsynsobjektene ville hatt nytte av at tilsyn var bedre samordnet. De opplyser også at tilsynsobjektene må rapportere samme informasjon flere ganger.

Tilsynsorganene og fagdepartementene har lite systematisk informasjon om effekten av tilsynsvirksomheten. Den løpende styringsinformasjonen omfatter i begrenset grad om det føres tilsyn med de rette områdene og om tilsynsaktivitet, tilsynsmetodikk og reaksjonsbruk er hensiktsmessig. I tillegg har bare et fåtall tilsynsorgan gjennomført systematiske undersøkelser eller evalueringer av effekten av tilsyn. Under halvparten av departementene stiller konkrete krav til at tilsynsorganene skal belyse effekt av tilsynsvirksomheten, og enda færre stiller krav om at effekt av tilsynsvirksomheten skal dokumenteres. Systematisk kunnskap om effekt av tilsynsvirksomheten vil gi bedre grunnlag for å vurdere hvilke aktiviteter, tilsynsmetoder og reaksjoner som er best egnet til å oppfylle formålet med tilsynsvirksomheten. Slik kunnskap kan også bidra til mer målrettet styring av tilsynsorganene og deres tilsynsvirksomhet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i liten grad initiert undersøkelser av hvordan tilsyn fungerer som forvaltningspolitisk virkemiddel, og har bare i begrenset grad lagt til rette for erfaringsutveksling og kompetanseoppbygging. Fagdepartementene som er ansvarlige for sine tilsynsorgan, kan ha bedre forutsetninger enn Kommunal- og moderniseringsdepartementet til å vurdere forhold knyttet til det enkelte tilsynsorgan og sektorspesifikke problemstillinger. Tilsynsvirksomhet har imidlertid noen felles-trekk som gjør at tilsynsorganene og fagdepartementene vil stå overfor en del av de samme utfordringene. Dette tilsier at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i større grad bør være en pådriver på tilsynsfeltet. For å bidra til at tilsynsorganene kan lære av hverandre på en bedre måte enn det som er tilfellet i dag, kan det vurderes om det er behov for enkelte tverrgående prinsipper og retningslinjer. Dette vil også kunne bidra til at samordningen blir bedre.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Tilsyn skal bidra til å sikre at lover overholdes. Det føres tilsyn med mange områder, blant annet for å sikre forsvarlige helsetjenester, trygghet på arbeidsplassen og at produkter holder den kvaliteten de lover. Tilsyn har derfor stor prinsipiell og samfunnsmessig betydning.

På regelverkssiden har det de siste årene vokst fram en mer offensiv tilsynsforvaltning, og det er gitt langt flere hjemler enn tidligere for å ilegge overtredelsesgebyr (Stub 2011). Det har blitt mer statlig tilsyn med kommunene på stadig flere områder (Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*).

Økt internasjonalisering har hatt stor innvirkning på regelverkene som tilsynsorganene fører tilsyn med etterlevelsen av. Internasjonalt regelverk har også betydning for tilsynsorganenes prioriteringer, arbeidsmetoder, dimensjonering og valg av organisasjonsform.

Riksrevisjonen har i de senere år gjennomført revisjoner av ulike tilsynsorgan som viser at det er utfordringer når det gjelder planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn. Dette gir en risiko for at tilsyn ikke er et effektivt og målrettet virkemiddel for å bidra til at lover overholdes.

Tilsyn kan defineres som den konkrete kontrollen av tilsynsobjektene etterlevelse av et regelverk, og inkluderer de reaksjonene som blir gitt dersom det avdekkes brudd på regelverket. Tilsynsvirksomhet omfatter i tillegg aktiviteter som områdeovervåking, adgangskontroll, veiledning og informasjon (St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*).

Det finnes mellom 30 og 40¹ statlige virksomheter som enten er rene tilsynsorgan eller har tilsyn som en av sine oppgaver. Staten fører tilsyn med både private og offentlige virksomheter og med privatpersoner. Fylkesmannen fører tilsyn med kommunene på vegne av noen statlige tilsynsmyndigheter.²

Tilsyn er et forvaltningspolitisk virkemiddel (St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*). Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet³ har det overordnede ansvaret for forvaltningspolitikken, mens det enkelte fagdepartement er konstitusjonelt ansvarlig for sine tilsynsorgan. Alle departement unntatt Utenriksdepartementet har ansvar for ett eller flere tilsynsorgan. Ifølge Lindøe, Kringen og Braut (2012) varierer den faglige og rettslige uavhengigheten til de ulike tilsynsorganene, og noen er ved lov gitt større uavhengighet enn andre.

1) Dette er avhengig av hvordan tilsynsvirksomheten defineres.

2) I undersøkelsen er betegnelsen "tilsynsenhet i fylkesmannsembetet" brukt der Fylkesmannen fører tilsyn. Betegnelsen "overordnet tilsynsorgan" blir i disse tilfellene brukt om det tilsynsorganet som tilsynsenheten i fylkesmannsembetet fører tilsyn på vegne av.

3) Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet er fra 1. januar 2014 nedlagt, og arbeidsområdene er lagt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

1.2 Mål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om tilsynsvirksomhet er et målrettet og effektivt virkemiddel for å bidra til at lover overholdes, og om det arbeides systematisk for å sikre at tilsynsvirksomhet får ønsket effekt.

Problemstillinger i undersøkelsen er:

- 1 Hvilket omfang har statlig tilsynsvirksomhet?
- 2 I hvilken grad utføres tilsynsvirksomhet målrettet?
- 3 I hvilken grad har tilsynsorganene og fagdepartementene styringsinformasjon om effekt av tilsynsvirksomheten?
- 4 Hvordan ivaretar Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet sitt overordnede ansvar for tilsyn som forvaltningspolitisk virkemiddel?

Endringer i direktorats- og departementsstrukturen i løpet av revisjonsperioden innebærer at tre virksomheter som er omfattet av revisjonen, har endret navn. Dette gjelder Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet – som nå heter Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeidsdepartementet – som nå heter Arbeids- og sosialdepartementet, og Klima- og forurensningsdirektoratet – som har endret navn til Miljødirektoratet. I rapporten benyttes de gamle navnene.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

2.1 Tilsynsorgan som omfattes av undersøkelsen

Undersøkelsen gjelder statlig tilsynsvirksomhet rettet mot offentlige og private virksomheter og kommuner. Virksomheter som hovedsakelig fører tilsyn med privatpersoner, er ikke omfattet av undersøkelsen. Virksomheter som har tilsynsoppgaver hvor tilsynsaktiviteten er så marginal at den ikke nevnes i virksomhetens årsrapport, som ikke kan oppgi årsverk benyttet på tilsyn, eller som ikke gjennomførte tilsyn i 2011, er utelatt fra undersøkelsen. Undersøkelsen omfatter 31 tilsynsorgan, jf. tabell 1.

Tabell 1 Tilsynsorgan som er omfattet av undersøkelsen

Tilsynsorgan
Arkivverket
Datatilsynet
Direktoratet for arbeidstilsynet (Arbeidstilsynet)
Direktoratet for byggkvalitet
Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Finanstilsynet
Fiskeridirektoratet
Forbrukerombudet
Justervesenet
Klima- og forurensningsdirektoratet
Konkurransetilsynet
Kystverket
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Luftfartstilsynet
Mattilsynet
Medietilsynet
Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
Norges vassdrags- og energidirektorat
Oljedirektoratet
Petroleumstilsynet
Post- og teletilsynet
Sjøfartsdirektoratet
Statens helsetilsyn
Statens jernbanetilsyn
Statens legemiddelverk
Statens strålevern
Språkrådet
Utdanningsdirektoratet

Undersøkelsen inkluderer også statlig tilsyn med kommunene som utføres av fylkesmannsembetene på områdene til disse fire tilsynsorganene: Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap, Klima- og forurensningsdirektoratet, Statens helsetilsyn og Utdanningsdirektoratet – til sammen 72 enheter, 4 hos hver av de 18 fylkesmannsembetene.

I undersøkelsens del om måling og/eller evaluering av effekt og spørsmål knyttet til fagdepartementenes styring avgrenses undersøkelsen til kun å omfatte tilsynsorganene, og ikke tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene.

Forventningene til systematikk rundt tilsynsvirksomheten vil blant annet avhenge av hvor mye ressurser som brukes på tilsynsvirksomheten. I analysen deles tilsynsorganene derfor opp i tre grupper: små, mellomstore og store tilsynsorgan. Inndelingen er basert på antall årsverk som brukes på tilsynsvirksomhet. Tilsynsorgan som benytter mindre enn 20 årsverk på tilsynsvirksomhet betegnes som små, tilsynsorgan som benytter mellom 21 og 100 årsverk, betegnes som mellomstore, og tilsynsorgan som benytter mer enn 100 årsverk, betegnes som store.

2.2 Datagrunnlag og metoder

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst gjennom

- innhenting av informasjon om omfanget av tilsynsvirksomheten fra alle tilsynsorgan og tilsynsenheter i fylkesmannsembetene
- spørreundersøkelse til alle tilsynsorgan og tilsynsenheter i fylkesmannsembetene
- dokumentanalyse av styringsdokumenter fra tilsynsorgan og departement
- dybdeundersøkelse av Arbeidstilsynet, Statens helsetilsyn og Luftfartstilsynet
- intervju med Fornyings-, administrasjon- og kirkedepartementet og Direktoratet for forvaltning og IKT

2.2.1 Innhenting av informasjon om omfanget av tilsynsvirksomheten

For å få informasjon om omfanget av tilsynsvirksomheten er det hentet inn informasjon om årsverk brukt på tilsynsvirksomhet, tilsynsmetodikk og reaksjonsbruk hos tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene som er omfattet av undersøkelsen.

Dataene omfatter tilsynsvirksomheten for 2011 og ble hentet inn høsten 2012 ved at virksomhetene fylte ut et skjema med spørsmål om omfanget av tilsynsvirksomheten. Svarprosenten var tilnærmet 100.

Deler av dataene fra tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene gjennomført innen Statens helsetilsyns ansvarsområde, er innhentet fra Statens helsetilsyn.

2.2.2 Spørreundersøkelse blant tilsynsorgan og tilsynsenheter i fylkesmannsembetene

For å kartlegge hvordan tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene planlegger, gjennomfører og følger opp tilsyn, ble det høsten 2012 sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til alle tilsynsorgan og tilsynsenheter ved fylkesmannsembetene som er omfattet av undersøkelsen. I spørreundersøkelsen ble det også spurt om kompetanse, samordning, styringsinformasjon og effekt av tilsynsvirksomheten.

Undersøkelsen ble sendt til de 103 respondentene som inngår i undersøkelsen. Svarprosenten var tilnærmet 100. Det ble bedt om at spørreundersøkelsen ble besvart av den personen i ledelsen som hadde best kjennskap til tilsynsvirksomheten.

2.2.3 Dokumentanalyser

Det er gjennomført to dokumentanalyser for å undersøke i hvilken grad tilsynsorganene og fagdepartementene har styringsinformasjon om effekt av tilsynsvirksomheten. Med effekt menes i denne sammenheng om tilsynsvirksomheten direkte eller indirekte bidrar til at lover i større grad overholdes.

Dokumentanalyse av innsendte undersøkelser som belyser effekt av tilsynsvirksomheten

For å få informasjon om hvorvidt det gjøres systematiske undersøkelser av effekt av tilsynsvirksomheten, ble tilsynsorganene bedt om å sende inn målinger og/eller evalueringer av effekt av tilsynsvirksomheten som var blitt gjennomført i perioden 2008–2012. 18 tilsynsorgan sendte inn ett eller flere dokumenter. Det er gjennomført en dokumentanalyse av det innsendte materialet, og materialet ble kategorisert i tre grupper avhengig av om det dreide seg om

- systematiske undersøkelser av effekt av tilsynsvirksomheten
- dokumenter som omtaler effekt av tilsynsvirksomheten, eller
- dokumenter som ikke omhandler effekt av tilsynsvirksomheten

Den sistnevnte gruppen vil ikke bli videre omtalt i analysen.

Dokumentanalyse av tildelingsbrev

For å få informasjon om i hvilken grad fagdepartementene ber om styringsinformasjon om effekt av tilsynsvirksomheten, er det gjennomført en analyse tildelingsbrev for 2012 for alle tilsynsorgan som er omfattet av undersøkelsen.

Tildelingsbrevene er kategorisert i tre grupper avhengig av hvorvidt departementet

- etterspør dokumentasjon på effekt av tilsynsvirksomheten
- ber om tilsynsorganets vurdering av forhold som kan påvirke effekt av tilsynsvirksomheten
- ikke etterspør styringsinformasjon om effekt av tilsynsvirksomheten

2.2.4 Dybdeundersøkelse av tre tilsynsorgan

Det er gjennomført en dybdeundersøkelse av Arbeidstilsynet, Statens helsetilsyn og Luftfartstilsynet. Dybdeundersøkelsen ble gjennomført for å få kvalitativ informasjon om tilsynsvirksomheten og om styringsdialogen. Kunnskap fra dybdeundersøkelsen har også vært sentral for å utvikle spørreskjemaet som ble sendt til alle tilsynsorgan og tilsynsenheter i fylkesmannsembetet.

Arbeidstilsynet, Statens helsetilsyn og Luftfartstilsynet er valgt fordi de fører tilsyn med områder av stor samfunnsmessig betydning og representerer bredde innen tilsynsfeltet med tanke på variasjon i tilsynsobjekter (private og offentlige virksomheter), metodikk og reaksjonsmidler. Alle tilsynsorganene har grenseflate mot andre tilsynsorgan. Statens helsetilsyn organiserer i tillegg hovedsakelig tilsynet sitt gjennom Fylkesmannen, mens Luftfartstilsynet i stor grad fører tilsyn etter internasjonalt regelverk.

Dybdeundersøkelsen består av intervju med ledelse og ansatte i de tre tilsynsorganene og fylkesmannsembetene, dokumentanalyser, spørreundersøkelse til tilsynsobjektene og intervju med fagdepartementene.

Ledelsen i de tre tilsynsorganene er intervjuet om styringsdialogen med overordnet departement og om den interne styringen av tilsynsorganet. Tilsynsinspektørene er intervjuet om forhold ved tilsynsprosessen.

Innen Statens helsetilsyns område er også fylkeslegene i Oslo og Akershus, Hordaland og Sør-Trøndelag og dessuten tilsynsinspektører fra disse tre fylkesmannsembetene intervjuet.

For å vurdere i hvilken grad effekt av tilsynsvirksomheten er tatt opp i styringsdialogen mellom Arbeidstilsynet, Statens helsetilsyn og Luftfartstilsynet og deres respektive eierdepartement, er det gjennomført en analyse av tildelingsbrev og referat fra etatsstyringsmøter i årene 2011 og 2012 og årsrapporter for 2011. Arbeidsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Samferdselsdepartementet er intervjuet om styringen av henholdsvis Arbeidstilsynet, Statens helsetilsyn og Luftfartstilsynet.

Spørreundersøkelse til tilsynsobjekter

For å få kunnskap om hvordan tilsynsobjektene til de tre tilsynsorganene opplever tilsynet, ble det våren 2013 sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til et utvalg av Arbeidstilsynets, Statens helsetilsyns og Luftfartstilsynets tilsynsobjekter. Formålet var å kartlegge tilsynsobjektenes vurderinger av tilsynsorganenes kommunikasjon, gjennomføring, oppfølging, samordning og effekt.

Respondentene ble bedt om å svare med utgangspunkt i tilsyn gjennomført i 2012. Dersom det var gjennomført mer enn ett tilsyn av tilsynsorganet, ble respondentene bedt om å svare med utgangspunkt i det siste tilsynet.

Spørreundersøkelsen til Arbeidstilsynets tilsynsobjekter ble sendt til de tilsynsobjektene som det var praktisk mulig å få tak i e-postadresser til. Undersøkelsen ble distribuert til 1583 respondenter, og av disse besvarte 838 spørreundersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 53.

Spørreundersøkelsen til Statens helsetilsyns tilsynsobjekter ble sendt til alle tilsynsobjekter hvor det var gjennomført systemtilsyn. Undersøkelsen ble sendt til 438 respondenter, og av disse besvarte 275 spørreundersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 64.

Spørreundersøkelsen til Luftfartstilsynets tilsynsobjekter ble sendt til alle tilsynsobjektene. Undersøkelsen ble distribuert til 176 virksomheter. Av disse var det 119 som besvarte undersøkelsen, og det gir en svarprosent på 68.

2.2.5 Intervjuer med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Direktoratet for forvaltning og IKT

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet er intervjuet om hvordan departementet ivaretar sitt overordnede ansvar for tilsyn som forvaltningspolitisk virkemiddel. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) er intervjuet for å få utdypende informasjon om hvordan direktoratet, som departementets viktigste organisatoriske virkemiddel på tilsynsområdet, ivaretar sine oppgaver.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede mål og krav til statlig tilsynsvirksomhet

Tilsynsfunksjonen er ment å være et korrektiv og en kvalitetsgarantist (St.meld. nr. 17 (2002–2003)). I behandlingen av St.meld. nr. 17 (2002–2003) understreket flertallet i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen hvor viktig det er å ha en moderne og effektiv forvaltning, og at det er nødvendig med et sterkt og aktivt tilsyn fra fellesskapets side for å sikre at varer og tjenester er trygge for brukere (Innst. S. nr. 222 (2002–2003)).

Formålet til lovene som det skal føres tilsyn etter, utgjør mål for tilsynet. I enkelte tilfeller vil målet for tilsynet måtte utledes av loven det føres tilsyn etter, og forskrifter gitt i medhold av lov.

Det er sentralt at tilsynsorganenes kompetanse ikke er dårligere enn den tilsynsobjektet har til disposisjon, og at tilsynene er i stand til å møte faglig argumentasjon (St.meld. nr. 17 (2002–2003)). I komitéinnstillingen til meldingen understreker flertallet at høy faglig kompetanse er en viktig forutsetning for at tilsynene kan gis en mer uavhengig rolle og få nødvendig tillit og legitimitet (Innst. S. nr. 222 (2002–2003)).⁴ I tillegg til fagkompetanse er det rimelig å forvente at tilsynsorganene besitter tilsynskompetanse.

Det bør unngås at flere tilsynsorgan fører tilsyn som skal ivaretar samme formål. I den grad det skjer, må det gjennomføres tilstrekkelig koordinering av de aktuelle tilsynene (St.meld. nr. 17 (2002–2003)).

Tilsyn med kommunene og fylkeskommunene er hjemlet i kommuneloven kapittel 10 A. Fylkesmannen skal samordne praktiske sider og bruk av reaksjoner ved alt statlig tilsyn rettet mot kommunene eller fylkeskommunene.

Det forventes at tilsyn og kontroll utført av ulike virksomheter skal være samordnet, slik at byrden for den det føres tilsyn med, blir mindre (St. meld. nr. 19 (2008–2009)). Organisering, arbeidsdeling, styringssystem og arbeidsformer må ligge til rette for å samordne politikkområder og virkemidler. Det samme gjelder også om politikk-områder og/eller virkemidler hører til forskjellige departement eller underliggende virksomheter (St.meld. nr. 19 (2008–2009)). Av dette følger at tilsynsorgan med tilgrensende tilsynsområder bør samordne aktivitetene slik at dobbeltrapportering og unødig innsending av dokumentasjon fra virksomheter til flere myndigheter unngås. I den grad det er mulig, bør også gjennomføring og reaksjon samordnes av tilsynsorganene.

Det har skjedd en utvikling av tilsynsmetodikken med en gradvis overgang fra tradisjonell detaljkontroll til vektlegging av kontroll med virksomhetenes styringssystemer. I Innst. S. nr. 222 (2002–2003) mener flertallet at det må være tilsynenes ansvar å sørge for at virksomhetenes styringssystemer ikke blir tungrodd og ineffektive, og at de i større grad baseres på praktiske innretninger. Flertallet understreker derfor nødvendigheten av at tilsynet i noen tilfeller heller bør prioritere informasjon,

4) I undersøkelsen er betegnelsen tilsynsorgan og tilsynsenhet i fylkesmannsembetet benyttet for de organene som fører tilsyn, mens tilsyn brukes om kontrollen tilsynsorganet/tilsynsenheten i fylkesmannsembetet gjennomfører. I litteraturen og i noen offentlige dokumenter blir av og til betegnelsen tilsyn også benyttet om tilsynsorgan. Det vil framgå av sammenhengen hvilken betydning betegnelsen har.

veiledning og dialog med tanke på å finne løsninger framfor kontroll og reaksjoner på avvik. I andre tilfeller vil det fortsatt være behov for mer detaljert og hyppig kontroll-virksomhet.

"Der tilsynsorganet oppdager at normer blir overtrådt, vil det normalt være en tilsynsoppgave å vedta nye pålegg som retting, stansing eller tvangsmulkt, for å presse fram en etterlevelse av de normer som gjelder" (St.meld. nr. 17 (2002–2003), s. 31). For å sikre at lover overholdes, bør tilsynsorganet følge opp at tilsynsobjektet retter opp feil og mangler.

3.2 Generelle krav til tilsynsorganenes styring og oppfølging av virksomheten

Mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet i staten, og skal sikre at tiltak og virkemidler er i samsvar med politiske vedtak og mål (St.meld. nr. 19 (2008–2009)).

Virksomheten, herunder tilsynsorganet, har ansvar for at mål og resultatkrav som er fastsatt i tildelingsbrev, andre vedtak og styringsdokumenter, følges opp innenfor rammen av tildelte ressurser. Alle virksomheter skal sette klare mål og resultatkrav innenfor rammen av ressurser som overordnet myndighet har gitt (*bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) punkt 2.3.2).

Styringen i virksomheten skal være slik at det foreligger nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp aktiviteter og resultater (*Reglement for økonomistyring i Staten 2003* (økonomireglementet) §§ 4 og 9). I dette arbeidet skal resultatinformasjon fra foregående år benyttes (økonomibestemmelsene punkt 2.3.2). Resultatmåling kan omfatte måling av volum, produktivitet, kvalitet, effekt og effektivitet (SSØ 2010).

Virksomheten skal nå mål og resultatkrav på en effektiv måte (økonomireglementet § 9). Virksomheten må ha en oppfatning av hvilke virkemidler som fungerer best, før tiltak iverksettes. Det krever kunnskap om årsakssammenhenger og evne til å evaluere tiltak (St.meld. nr. 19 (2008–2009)).

For å sikre at tilsynsvirksomheten innrettes mest mulig effektivt, bør det ligge risiko- og vesentlighetsvurderinger til grunn for tilsynet (St.meld. nr. 19 (2008–2009)). Tilsynsområder og -objekter bør velges ut på bakgrunn av slike analyser. Gode risiko- og vesentlighetsvurderinger krever at tilsynsorganet har god kjennskap til området det føres tilsyn med. Det tilsier at områdeovervåking bør ligge til grunn for risiko- og vesentlighetsvurderingen. Områdeovervåking beskrives i NOU 2004:17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren* som innhenting, systematisering og tolking av innsamlet kunnskap på tilsynsfeltet.

Tilsynsorganene bør vurdere hvilken tilsynsmetodikk som er mest effektiv for ulike tilsynsområder og -objekter. For noen tilsynsorgan vil lovverket helt eller delvis definere hvilken tilsynsmetodikk som skal benyttes i tilsynet, og hvilke områder og objekter det føres tilsyn med.

Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av tilsynsorganets ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal blant annet belyse hvor hensiktsmessig organiseringen og virkemiddelbruken er (økonomireglementet § 16). Evalueringene kan sette søkelyset på innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester

og dessuten effekter med hensyn til brukere og samfunn. Behovet for evalueringer må vurderes opp mot kvaliteten og omfanget av virksomhetens øvrige rapportering internt og til overordnet departement. Frekvens og omfang skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet (økonomibestemmelsene punkt 2.6).

Evalueringer skal danne grunnlag for læring og utvikling av virksomhetene. Det kan for eksempel dreie seg om endringer i ressursbruk, endringer i overordnet strategi, nye risikovurderinger og kompetansebygging hos de ansatte. Evalueringene skal også brukes til å vurdere hvilke virkninger tilsynsorganenes arbeid har for brukerne og for samfunnet (St.meld. nr. 19 (2008–2009)).

For tilsynsorganene kan dette innebære å evaluere hvorvidt planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn er enhetlig og effektivt, om tilsynsmetodikken er tilpasset området det føres tilsyn med, og om sanksjonsmulighetene er effektive. Tiltakene skal revurderes i den grad resultatene ikke samsvarer med målene (St.meld. nr. 19 (2008–2009)).

3.3 Krav til departementenes styring og oppfølging av tilsynsorganet

Departementene skal fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetenes egenart samt risiko og vesentlighet (økonomireglementet § 4).

Fagdepartementet har det overordnede ansvaret for at tilsynsorganet, som underliggende virksomhet, bruker ressurser effektivt, og at styringsdialogen mellom departementet og tilsynsorganet fungerer på en hensiktsmessig måte. Departementet skal ha kompetanse og interne systemer og rutiner slik at tilsynsorganet kan følges opp på forsvarlig vis. Departementets systemer og rutiner skal være tilpasset risiko og vesentlighet (økonomibestemmelsene punkt 1.2).

Fagdepartementet har videre ansvar for at tilsynsorganet rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon, at det gjennomføres kontroll med virksomheten, og at tilsynsorganet har forsvarlig intern kontroll, og dessuten at det gjennomføres evalueringer (økonomireglementet §§ 9 og 14, økonomibestemmelsene punkt 1.4, 1.5.1 og 1.5.3).

Etatsstyringen er regulert i økonomireglementet. Departementet skal i samråd med tilsynsorganet definere styringsdokumenter, møtefrekvens og rapporteringskrav. Styringsdialogen skal være dokumenterbar (økonomibestemmelsene punkt 1.3).

Tildelingsbrevet er en sentral del av styringsdialogen og skal følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger. Tildelingsbrevet skal blant annet inneholde overordnede mål med angivelse av strategiske utfordringer og satsingsområder. Det skal også angis styringsparametere slik at det er mulig å vurdere måloppnåelse og resultater. Styringsparameterne bør være stabile over tid (økonomibestemmelsene punkt 1.4).

Gode styringsparametere bør gi en pekepinn om hvilke resultater som er nådd. Kjennetegn på gode indikatorer er at de er relevante, klart definerte, pålitelige og etterrettelige, ikke gir feil incentiver, kan påvirkes av virksomheten og kan sammenlignes på tvers eller over tid (St.meld. nr. 19 (2008–2009)).

Tildelingsbrevet skal i tillegg spesifisere rapporteringskrav. Rapporteringen skal fokusere på måloppnåelse og resultater. Resultatrapporteringen kan omfatte innsatsfaktorer,

aktiviteter, produkter og tjenester i tillegg til effekter for forbrukere og samfunn (økonomibestemmelsene punkt 1.5).

3.4 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets overordnede ansvar for tilsyn som forvaltningspolitisk virkemiddel

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltningspolitikken, jf. St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Forvaltningspolitikken er et virkemiddel for å ivareta verdier som demokratisk politisk styring, rettssikkerhet i offentlig myndighetsutøvelse, effektiv ressursbruk og måloppnåelse. Forvaltningspolitikken er tverrsektoriell ved at den gir allmenne retningslinjer for utformingen av forvaltningen på tvers av departementssektorer. Forvaltningen skal være politisk styrbar, brukertilpasset, formåls- og kostnadseffektiv og dessuten et redskap for utøvelse av sektorpolitikk og tjenesteyting. Kjernen i forvaltningspolitikken er å fastlegge mål og videreutvikle virkemidler for en god forvaltning

Tilsyn er et virkemiddel som skal bidra til å sikre at private og offentlige aktører holder seg innenfor regler fastsatt i lover og forskrifter, og er følgelig et forvaltningspolitisk virkemiddel. Ved å ha ansvar for forvaltningspolitikken følger det at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har et overordnet ansvar for tilsyn som forvaltningspolitisk virkemiddel. Det er rimelig å forvente at departementet, på bakgrunn av dette, har en overordnet oversikt over og kunnskap om utviklingen innen statlige tilsyn. Det må også kunne legges til grunn at departementet sørger for en systematisk opparbeiding av kunnskap om forutsetningene for at tilsyn skal være et effektivt virkemiddel. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har også et ansvar for å formidle kunnskap om tilsyn som virkemiddel til relevante instanser.

4 Hvilket omfang har statlig tilsynsvirksomhet?

Tilsynsorganene kan klassifiseres i fire kategorier etter hvilket formål de fører tilsyn med: helse, miljø- og sikkerhet, marked, transport eller andre områder. *Andre områder* er en samlekategori som omfatter tilsyn innen utdanningssektoren og tilsyn rettet mot ulike ideelle, etiske og kulturelle områder. Mens noen tilsynsorgan bare har ett formål og ett område å føre tilsyn med, har andre flere formål og ulike tilsynsområder (St.meld. nr. 17 (2002–2003)).

4.1 Aktiviteter som inngår i tilsynsvirksomhet

Sentrale aktiviteter i tilsynsvirksomhet er områdeovervåking, adgangskontroll⁵, kontroll av tilsynsobjektene etterlevelse av regelverk, informasjon og veiledning ((*Be*)Grep om tilsyn 2002).

Områdeovervåking innebærer å samle inn og analysere informasjon på området det føres tilsyn med, for eksempel kunnskap om trender og utvikling. Med adgangskontroll menes aktiviteter som går med til å forhåndsgodkjenne aktører, for eksempel i form av konsesjonsbehandlinger ((*Be*)Grep om tilsyn 2002).

Kontroll av tilsynsobjektene er den konkrete kontrollen av at tilsynsobjektene etterlever gjeldende formelle krav, og dessuten oppfølging med reaksjoner dersom det avdekkes avvik ((*Be*)Grep om tilsyn 2002). I rapporten vil også begrepet tilsyn bli brukt om slik kontroll.

Tilsynsorganene bruker forskjellig tilsynsmetodikk for å kontrollere tilsynsobjektene:

- Inspeksjonstilsyn skal bidra til å avdekke avvik med hensyn til mer eller mindre spesifiserte materielle krav. Inspeksjonstilsynene kan være varslet eller uvarslet, eller de kan skje som reaksjon på en bestemt hendelse. Inspeksjonstilsyn vil primært gi informasjon om situasjonen på det aktuelle tidspunktet (Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommunar m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)*).
- Systemtilsyn er en metode for å kontrollere internkontrollsystemer. Kontrollen skal innrettes mot at tilsynsobjektet kan dokumentere at det har bygget opp et internkontrollsystem, og at dette fungerer i praksis (Ot.prp. nr. 97 (2005–2006)).
- Tilsynsorganene kan også benytte andre typer metodikk, som ulike former for dokument- og registertilsyn, brevkontroller, ledelsesmøter, prøvetaking og produktkontroll. Metodikken kan være spesialtilpasset det enkelte tilsynsorgan eller tilsynsområde.⁶

Informasjons- og veiledningsaktiviteter omfatter informasjon om regelverkets formål og krav. Eksempler på slike aktiviteter er informasjonskampanjer, seminarer og annen generell veiledning som skal bidra til at tilsynsobjektene overholder regelverket ((*Be*)Grep om tilsyn 2002). Mange tilsynsorgan gir også informasjon og veiledning gjennom å offentliggjøre tilsynsrapporter, holde kurs og drive foredragsvirksomhet, ha servicetelefoner, mv.

5) I (*Be*)Grep om tilsyn omtales dette som normerende vedtak.

6) Rapportering fra tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene til Riksrevisjonen.

Tilsynsbasert veiledning gjennomføres i forbindelse med tilsynsbesøket, og hensikten er å hjelpe tilsynsobjektene med å oppfylle myndighetskravene. Dette kan innebære at tilsynsmyndighetene informerer om hvilke krav som gjelder, og/eller ved at de gir råd om hvordan påpekte mangler og avvik kan utbedres slik at praksis bringes i samsvar med regelverket (NOU 2004:17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*).

I tillegg til disse aktivitetene kan tilsynsorganene i større eller mindre omfang drive med regelverksarbeid og andre aktiviteter, som å utgi statistikker og utarbeide utredninger, delta med ekspertise i faglige råd og utvalg, ha uformelt samarbeid med bransjeorganisasjoner og drive med tilskuddsforvaltning. Noen tilsynsorgan fungerer som sekretariat på ulike områder, og andre yter tjenester overfor målgrupper – de utsteder for eksempel sertifikater ((Be)grep om tilsyn 2002). Dette er aktiviteter som ligger noe utenfor tilsynsvirksomheten, og i rapporten ses det i det videre bort fra disse aktivitetene.

4.2 Ressursbruk

Tilsynsorganene og fylkesmannsembetene opplyser at det i 2011 ble brukt rundt 2700 årsverk på de sentrale aktivitetene som inngår i tilsynsvirksomhet. Det er stor variasjon i tilsynsorganenes og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetenes oppgaveportefølje og organisering. Innen noen tilsynsområder er direktorats- og tilsynsfunksjonen skilt, mens det innen andre tilsynsområder vil være samme virksomhet som ivaretar begge oppgavene. Forskjellen i organisering vil kunne ha påvirket rapportering om omfanget av tilsynsvirksomheten. I brev opplyser Helse- og omsorgsdepartementet eksempelvis at noe av områdeovervåkingen på helseområdet gjennomføres av Helsedirektoratet.⁷

Tabell 2 viser fordelingen av årsverkene på de ulike tilsynsorganene som er omfattet av undersøkelsen. Det er stor variasjon mellom tilsynsorganene i hvor mange årsverk som brukes på tilsynsvirksomhet. Mens Språkrådet bruker 2 årsverk, bruker Mattilsynet 553. Andelen årsverk som ble benyttet på tilsynsvirksomhet, varierer fra 1 prosent til 80 prosent. Variasjonen kan forklares med at noen av tilsynsorganene er rene tilsynsorgan, mens andre har tilsynsvirksomhet som en liten del av porteføljen.

7) Brev fra Helse- og omsorgsdepartementet.

Tabell 2 Oversikt over årsverk brukt på tilsynsvirksomhet* og antall tilsyn i 2011

Organisasjon	Årsverk totalt	Årsverk tilsynsvirksomhet	Andel årsverk tilsynsvirksomhet	Antall tilsyn
Mattilsynet	1 328	553	42 %	55 863
Statens helsetilsyn**	457	333	73 %	5 183
Arbeidstilsynet	596	226	38 %	14 208
Sjøfartsdirektoratet	308	208	68 %	3 637
Klima- og forurensningsdirektoratet**	498	205	41 %	1 592
Finanstilsynet	252	139	55 %	317
Utdanningsdirektoratet**	503	122	24 %	622
Fiskeridirektoratet	445	117	26 %	4 249
Luftfartstilsynet	174	100	57 %	398
Norges vassdrags- og energidirektorat	544	95	17 %	1 250
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap**	562	93	17 %	958
Post- og teletilsynet	148	88	59 %	896
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen	66	53	80 %	198
Justervesenet	89	53	59 %	15 000
Petroleumsstilsynet	154	52	34 %	127
Nasjonal sikkerhetsmyndighet	136	46	34 %	20
Konkurransetilsynet	103	44	42 %	44
Lotteri- og stiftelsestilsynet	65	27	41 %	6 600
Forbrukerombudet	30	25	83 %	1 878
Datatisynet	37	24	65 %	95
Medietilsynet	49	24	49 %	180
Statens strålevern	110	16	15 %	311
Statens legemiddelverk	243	14	6 %	113
Direktoratet for mineralforvaltning	17	13	76 %	408
Kystverket	1 054	13	1 %	122
Arkivverket	250	9	4 %	36
Statens jernbanetilsyn	40	8	19 %	22
Oljedirektoratet	205	5	2 %	41
Direktoratet for byggkvalitet	59	3	5 %	22
Likestillings- og diskrimineringsombudet	66	2	3 %	9
Språkrådet	31	2	6 %	140
Totalt	8 619	2 712		114 539

Store tilsynsorgan er merket med rød bakgrunn, mellomstore med blå og små med gul.

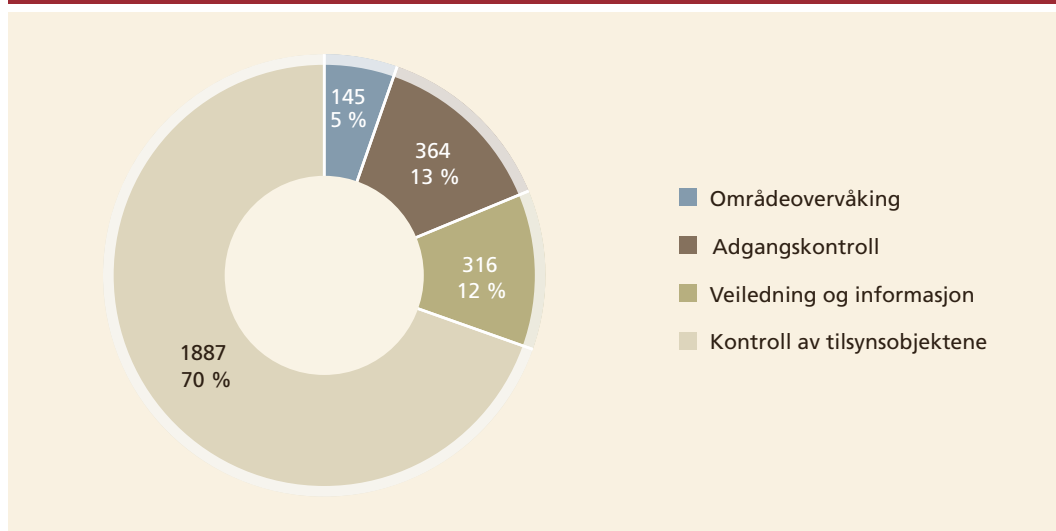
* Omfatter årsverk brukt på områdeovervåking, adgangskontroll, kontroll av tilsynsobjektene, veiledning og informasjon.

** Tallene inkluderer ressurser brukt på tilsynsvirksomhet i tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene.

Kilde: Tilsynsorganenes og tilsynsenhetenes i fylkesmannsembetenes rapportering om årsverk benyttet på tilsynsaktiviteter

De 8 største tilsynsorganene står for 70 prosent av årsverkene som brukes på tilsynsvirksomhet, de 13 mellomstore tilsynsorganene står for 27 prosent, og de 10 minste tilsynsorganene står for 3 prosent. I underkant av 65 prosent av årsverkene brukes på tilsynsvirksomhet som kan knyttes til områder innen helse, miljø og sikkerhet. Markedstilsyn utgjør litt mer enn 15 prosent, transport i overkant av 10 prosent og annet-kategorien 10 prosent av ressursene.

Figur 1 Årsverk per tilsynsaktivitet (totalt 2712 årsverk)



Kilde: Tilsynsorganenes og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetenes rapportering til Riksrevisjonen om årsverk benyttet på tilsynsaktiviteter i 2011

Figur 1 viser fordelingen av årsverk på de ulike tilsynsaktivitetene. Hovedvekten av tilsynsårsverkene brukes til kontroll av tilsynsobjektene, mens færre ressurser brukes på adgangskontroll og informasjon og veiledning. Minst ressurser benyttes til områdeovervåking. Det er variasjoner mellom tilsynsorganene når det gjelder andelen ressurser som brukes på de ulike aktivitetene.

4.3 Antall tilsyn og tilsynsmetodikk

Tilsynsorganene som er omfattet av undersøkelsen, opplyser at de til sammen gjennomførte i overkant av 114 500 tilsyn i 2011. Likestillings- og diskrimineringsombudet og Mattilsynet representerer ytterpunktene, med henholdsvis 9 og nesten 56 000 tilsyn.

Det er i hovedsak samsvar mellom antall årsverk og antall gjennomførte tilsyn i gruppene av store, mellomstore og små tilsynsorgan. Det er imidlertid ingen entydig sammenheng mellom antall årsverk brukt på tilsynsvirksomhet og antall gjennomførte tilsyn i det enkelte tilsynsorgan. Mellomstore tilsynsorgan som Justervesenet og Lotteri- og stiftelsestilsynet gjennomfører flest tilsyn per tilsynsårsverk, henholdsvis 286 og 245, mens store tilsynsorgan som Finanstilsynet og Utdanningsdirektoratet gjennomfører henholdsvis 2 og 5 tilsyn per tilsynsårsverk. Den viktigste forklaringen på dette er valg av tilsynsmetodikk, men også hvilke aktiviteter (områdeovervåking, adgangskontroll, kontroll av tilsynsobjektene, veiledning og informasjon) tilsynsorganene bruker mest ressurser på, vil påvirke antall tilsyn per tilsynsårsverk.

Tilsynsorganene rapporterte at om lag 70 prosent av tilsynene ble gjennomført som varslet eller uvarslet inspeksjon i 2011. Systemtilsyn ble brukt i rundt 5 prosent av tilsynene, og annen tilsynsmetodikk ble benyttet i om lag 25 prosent av tilsynene. Det er særlig Mattilsynets, Arbeidstilsynets og Justervesenets tilsyn som gjør at andelen inspeksjonstilsyn blir høy. Disse benytter i hovedsak inspeksjon som tilsynsmetodikk, og samlet gjennomførte de rundt 75 prosent av tilsynene. Rundt halvparten av tilsynsorganene opplyser at de gjennomfører flere systemtilsyn og/eller tilsyn med annen metodikk enn inspeksjon.

I de fleste tilfeller vil et systemtilsyn være mer ressurskrevende enn et inspeksjonstilsyn. Den tredelen av tilsynsorganene som i størst grad benytter systemtilsyn, har gjennomført ti eller færre tilsyn per tilsynsårsverk. Det er vesentlig færre enn hva som er tilfellet for tilsynsorgan som i stor grad bruker inspeksjon som metode. Avhengig av hvor omfattende inspeksjonstilsynet er, vil det også være store forskjeller i ressursbruk innen denne metodikken.

4.4 Reaksjoner

Tilsynsorganene har mulighet til å reagere med tvangsmidler og straffelignende reaksjoner når feil og mangler avdekkes. Lovene som regulerer tilsynet, angir hvilke reaksjoner som kan gis. Tilsynsorganene har vanligvis et spekter av reaksjonsmidler, avhengig av hva det føres tilsyn med, og hvor alvorlig avviket vurderes å være.

Faktaboks 1 Reaksjonstyper

Pålegg om retting: enkeltvedtak om korrigerende tiltak ved manglende etterlevelse av regelverk. Pålegg om korrigerende tiltak er den mildeste formen for reaksjon.

Tvangsmulkt: enkeltvedtak om å ilegge gebyr for å framtvinge etterlevelse av en plikt som følger av lov eller forskrift, eller av et pålegg fra myndighetene. Tvangsmulkt er altså ikke en straff for overtreddelse som har funnet sted. Tvangsmulkten kan være automatisk, ubetinget eller betinget, og kan være løpende eller fastsatt som engangsbeløp.

Stans av virksomhet: enkeltvedtak om stansing av hele eller deler av virksomheten. Stans av virksomhet brukes for eksempel når liv og helse er truet. Stans kan også brukes som pressmiddel i kombinasjon med tvangsmulkt, når tvangsmulkt alene ikke fører til at pålegg blir oppfylt.

Tilbakekall av offentlig tillatelse: enkeltvedtak om tilbakekall av autorisasjon, tillatelse, produkt eller lignende dersom vilkårene for tillatelsen ikke lenger er til stede.

Overtredelsesgebyr: virksomheten blir pålagt å betale et pengebeløp som følge av overtreddelse av regelverket. I motsetning til tvangsmulkten knytter den seg til forhold i fortiden.

I tillegg til disse reaksjonene har noen tilsynsorgan anledning til å ilegge andre typer reaksjoner som er spesifikke for deres tilsynsområde.

Kilde: NOU 2003:3 *Fra bot til bedring*

Tabell 3 Antall reaksjoner i 2011 fordelt på reaksjonstyper

Organisasjon	Antall tilsyn	Pålegg om retting	Sterke reaksjoner				
			Tvangs- mulkt	Stans av virksom- het	Tilbake- kall av offentlig tillatelse	Over- treddelses- gebyr	Andre reak- sjoner
Mattilsynet	55 863	10 530	795	1 500	50	X	710
Statens helsetilsyn*	5 183	0	0	0	106	X	107
Arbeidstilsynet	14 208	19 310	1 517	465	X	X	X
Sjøfartsdirektoratet	3 637	1 015	137	68	3	62	X
Klima- og forurensings- direktoratet*	1 592	540	26	5	0	0	16
Finanstilsynet	317	5	0	0	14	27	X
Utdanningsdirektoratet*	622	507	X	X	0	X	X
Fiskeridirektoratet	4 249	53	8	0	5	3	X
Luftfartstilsynet	398	358	0	0	1	0	10
Norges vassdrags- og energidirektorat	1 250	295	140	0	0	9	0
Direktoratet for samfunns- sikkerhet og beredskap*	958	31	0	0	2	0	13
Post- og teletilsynet	896	105	3	0	1	12	40
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen	198	6	X	X	1	X	X
Justervesenet	15 000	1 380	0	200	X	4	0
Petroleumstilsynet	127	3	0	0	X	X	0
Nasjonal sikkerhets- myndighet	20	20	X	X	0	X	X
Konkurransetilsynet	44	1	0	0	X	2	X
Lotteri- og stiftelsestilsynet	6 600	403	2	3	1	X	9
Forbrukerombudet	1 878	500	3	X	X	4	X
Datatilsynet	95	67	7	0	X	1	0
Medietilsynet	180	0	1	0	0	0	0
Direktoratet for mineralforvaltning	408	5	1	0	0	0	0
Statens strålevern	311	48	1	1	0	X	0
Statens legemiddelverk	113	102	0	0	0	0	X
Kystverket	122	79	0	0	8	X	X
Arkivverket	36	36	X	X	X	X	X
Statens jernbanetilsyn	22	18	1	0	1	X	X
Oljedirektoratet**	41	X	X	X	X	X	X
Direktoratet for byggkvalitet	22	3	0	X	X	0	0
Likestillings- og diskrimineringsombudet	9	X	X	X	X	X	X
Språkrådet	140	120	X	X	X	X	X
Totalt	114 539	35 540	2 642	2 242	193	124	905

Store tilsynsorgan er merket med rød bakgrunn, mellomstore med blå og små med gul.
X markerer at tilsynsorganet ikke har anledning til å ilegge reaksjonstypen.

* Tallene inkluderer reaksjoner på tilsyn som er gjennomført i fylkesmannsembetene.

** Olje- og energidepartementet ilegger reaksjoner til Oljedirektoratets tilsynsobjekter.

Kilde: Tilsynsorganenes og tilsynsenhetenes i fylkesmannsembetenes rapportering om reaksjoner

Tabell 3 viser at det ble gitt 35 540 pålegg og 6106 sterke reaksjoner av tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene som er omfattet av undersøkelsen. Så godt som alle tilsynsorganene ga pålegg, og to tredeler brukte i tillegg sterke reaksjoner. Pålegg, tvangsmulkt og stansing av hele eller deler av virksomheten er de vanligste reaksjonene.

Tilsynsorganene har ulik adgang til å ilegge reaksjoner. Rundt to tredeler av tilsynsorganene har ikke anledning til å gi én eller flere av reaksjonstypene som er angitt i tekstboks 1. For noen tilsynsorgan vil det også være forskjeller i hvilke reaksjonsmidler som er tilgjengelig i det enkelte tilsyn, avhengig av hva det føres tilsyn med. Klima- og forurensingsdirektoratet har for eksempel adgang til å ilegge overtredelsesgebyr innen ett lovområde, men ikke innen andre områder som direktoratet fører tilsyn med.

Av dem som benyttet sterke reaksjoner, varierte andelen sterke reaksjoner per tilsyn fra 0,2 prosent til 13,9 prosent. Store tilsynsorgan brukte sterke reaksjoner i en større andel av tilsynene sine enn små og mellomstore tilsynsorgan.

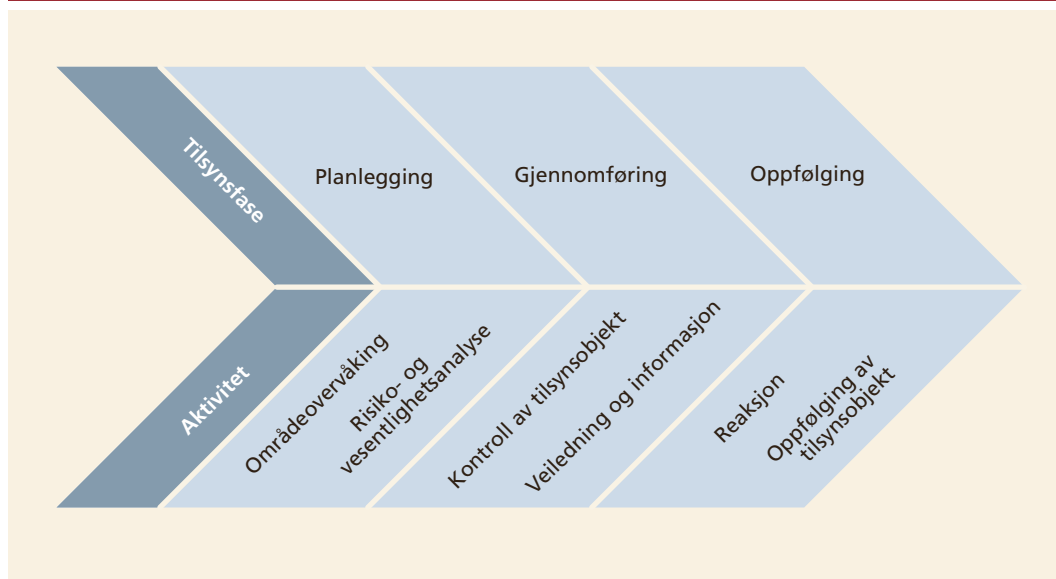
Reaksjonsbruken vil avhenge av hvor alvorlig tilsynsorganet ser på avvikene, men den kan også ses i sammenheng med at tilsynsorganene har ulik praksis for hvor formelt de håndterer avvik. Noen tilsynsorgan påpeker avvikene, men gir sjelden pålegg eller sterke reaksjoner, mens andre i større grad gir reaksjoner. Et eksempel på disse forskjellene er Statens helsetilsyn og Arbeidstilsynets reaksjonsbruk. Statens helsetilsyn har en svært restriktiv praksis med hensyn til å ilegge pålegg, og ga i 2011 ingen pålegg, mens Arbeidstilsynet i gjennomsnitt ga mer enn ett pålegg per tilsyn det året. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i brev at bakgrunnen for Statens helse-tilsyns praksis er at tilsynsobjektene som oftest retter opp avvik uten at det er nødvendig å varsle eller gi formelle reaksjoner.

5 I hvilken grad utføres tilsynsvirksomhet målrettet?

5.1 Tilsynsvirksomhetens faser

Tilsynsvirksomheten kan deles inn i tre forskjellige faser, som illustrert i figur 2. I hver av fasene utføres det aktiviteter som har betydning for tilsynet.

Figur 2 Tilsynsvirksomhetens faser



Tilsynsvirksomheten starter med en planleggingsfase hvor tilsynsorganet skaffer seg kunnskap og velger ut hvilke områder og objekter det skal føres tilsyn med. I gjennomføringsfasen utfører tilsynsorganet kontroll av tilsynsobjektet og/eller veileder og gir informasjon. Oppfølgingsfasen omfatter etterarbeid i form av å skrive tilsynsrapporter, gi reaksjoner og følge opp at avvik lukkes. Samordning av tilsynsvirksomheten med andre tilsynsorgan og fylkesmannsembeter står sentralt i alle tilsynets faser.

5.1.1 Planlegging

Alle tilsynsorganene og over nitti prosent av tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene mener at kunnskap om fagområdet er viktig for å utarbeide gode risiko- og vesentlighetsvurderinger. Alle tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene, med unntak av ett lite tilsynsorgan og fem tilsynsenheter i fylkesmannsembetene, opplyser at de gjennomfører områdeovervåking.

Nesten førti prosent av tilsynsorganene og over halvparten av tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene rapporterer at områdeovervåkingen i praksis blir nedprioritert på grunn av andre oppgaver. Områdeovervåkingen blir dermed gjennomført på en mindre omfattende måte enn planlagt.

Faktaboks 2 Områdeovervåking i tre tilsynsorgan

Arbeidstilsynet har en egen avdeling for dokumentasjon og analyse som har ansvar for å innhente og analysere kunnskap om arbeidsmiljøspørsmål og overvåke utviklingen av arbeidsmiljøet. Områdeanalysen omfatter strategisk, taktisk og detaljert nivå. Det utarbeides en rapport om virkemiddelbruk og bransjer, som gjelder for en fireårsperiode. Det som produseres i analyseavdelingen, brukes også i styringen av Arbeidstilsynet, og inngår som premisser i planprosessen internt.*

I Statens helsetilsyn har avdeling for planlagt tilsyn ansvar for områdeovervåkingen. Det gis ikke ut et felles dokument med områdeanalyse, men det utarbeides rapporter på enkeltområder / over enkelttema, og noen ganger brukes områdeanalyse som grunnlagsmateriale i prioriteringsprosesser. Ressurs-hensyn gjør at arbeid med områdeovervåking ofte må vike for andre oppgaver. Statens helsetilsyn opplever at det hadde vært hensiktsmessig med en bredere og mer omfattende områdeovervåking enn det som er tilfellet nå.**

Fylkesmannsembetene som fører tilsyn på vegne av Statens helsetilsyn, mener områdeovervåkingen kan gjøres på en mer systematisk måte enn det som er tilfellet i dag. Overvåkingen skjer gjennom å systematisere erfaringer fra tilsyn og å komme med risikobaserte innspill til prioritering av nye tilsynsområder. Prosessen er til dels uformell.***

Luftfartstilsynet har en egen avdeling for analyse som jobber med å hente inn og behandle sikkerhetsinformasjon i norsk sivil luftfart. Informasjonen benyttes til å lage statistikk som kan brukes til å identifisere utvikling, men det lages ikke noen overordnet områdeanalyse. Det arbeides med å få på plass systemer for å kunne utarbeide områdeanalyser.****

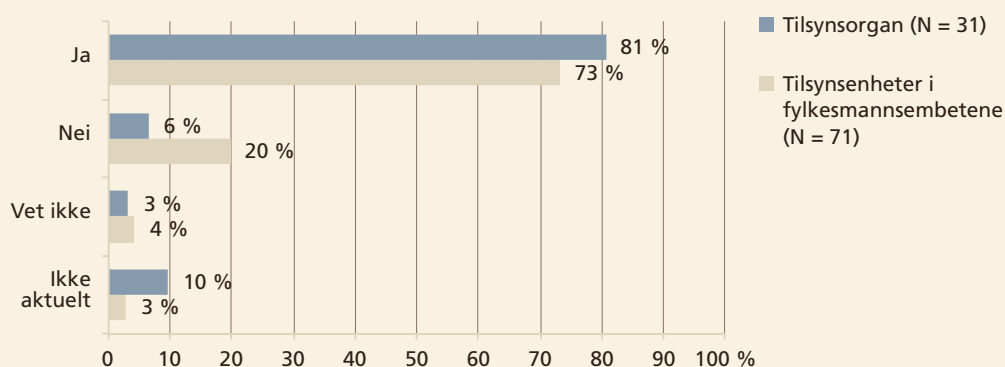
* Intervju med Arbeidstilsynet.

** Intervju med Statens helsetilsyn.

*** Intervju med fylkeslegene i Oslo og Akershus, Hordaland og Sør-Trøndelag.

**** Intervju med Luftfartstilsynet.

Figur 3 Er det utarbeidet risiko- og vesentlighetsvurderinger for området det føres tilsyn med, i løpet av de siste 12 månedene?



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til tilsynsorgan og tilsynsenheter i fylkesmannsembetene i 2012

Figur 3 viser at de fleste tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene vurderer hvor det er størst risiko for vesentlige avvik. Det er først og fremst små tilsynsorgan og tilsynsenheter i fylkesmannsembetene som ikke gjennomfører risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Av dem som har gjennomført risiko- og vesentlighetsvurderinger, mener nesten alle at disse vurderingene er avgjørende for hvilke tilsyn som føres. Det betyr likevel ikke at alt tilsyn som gjøres, er risikobasert. Nærmere tretti prosent av tilsynsorganene og en firedel av de tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene som har gjennomført risiko- og vesentlighetsvurderinger, mener at ytre forhold, som krav i lovverket eller fra departementet, delvis forhindrer at det føres tilsyn der risikoen for avvik er størst. En noe mindre andel av disse mener også at ytre forhold forhindrer at det føres tilsyn der vesentligheten av avviket er størst.

Tilsvarende oppgir rundt en firedel av tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene som har gjennomført risiko- og vesentlighetsvurderinger at krav fra overordnet tilsynsorgan delvis forhindrer at det føres tilsyn der risikoen for avvik er størst. Majoriteten av dem som svarer dette, mener også at kravene fra overordnet tilsynsorgan forhindrer at det føres tilsyn der konsekvensen av avvik er størst.

Det er i tillegg i noen grad knyttet krav til hvilke aktiviteter tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene skal gjennomføre. En tredel av tilsynsorganene og halvparten av tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene opplyser at de er pålagt å føre tilsyn på områder hvor andre aktiviteter, som veiledning og informasjon, ville ha vært mer formålstjenlig. Det gjelder i hovedsak små og mellomstore tilsynsorgan.

5.1.2 Gjennomføring

Forutsetningene for at tilsynsvirksomhet skal være et effektivt og målrettet virkemiddel, er at tilsynsaktivitetene tilpasses risikobildet på det området det føres tilsyn med, og at fag- og tilsynskompetansen til den som gjennomfører tilsynet, er god.

Nesten alle tilsynsorgan (90 prosent) opplyser at de har fleksibilitet til å velge tilsynsmetodikk, noe som innebærer en mulighet til å tilpasse metoden etter temaet for tilsynene og typen tilsynsobjekt. Andelen som mener at det er slik, er lavere for tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene (57 prosent).

Nesten alle tilsynsorganene (94 prosent) og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene (96 prosent) mener at de har den nødvendige kompetansen for å føre tilsyn. Nesten like mange mener at forvaltningskompetansen er god, og at fagkompetansen til dem som gjennomfører tilsynet, er like god som fagkompetansen til tilsynsobjektene.

Samtidig vurderer 25 prosent av tilsynsorganene og rundt 40 prosent av tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene det dit hen at høy turnover er en utfordring. Videre mener nær halvparten av tilsynsorganene og en firedel av fylkesmannsembetene at fagkompetansen de behøver, mangler i arbeidsmarkedet. Rundt tre av fire tilsynsorgan og tilsynsenheter i fylkesmannsembetene mener det tar lang tid å opparbeide tilstrekkelig kompetanse. Det at det er slik, kan tyde på at en del tilsynsorgan og tilsynsenheter i fylkesmannsembetene er sårbare ved tap av nøkkelkompetanse.

Om lag 40 prosent av tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene rapporterer at andre oppgaver gjør at tilsyn nedprioriteres. Det kan innebære at det føres færre tilsyn, og/eller at tilsynene blir gjennomført på en mindre omfattende måte enn planlagt.

Nesten alle de tilsynsobjektene til Arbeidstilsynet, Statens helsetilsyn og Luftfartstilsynet som besvarte spørreundersøkelsen, opplevde at tilsynet ble gjennomført profesjonelt, og at tilsynsorganet hadde god kompetanse, jf. faktaboks 3.

Faktaboks 3 Tilsynsobjektene vurdering av gjennomføringen av tilsynet

Tilsynsobjektene til Arbeidstilsynet, Statens helsetilsyn og Luftfartstilsynet har en tilnærmet lik opplevelse av tilsynet fra de tre tilsynsorganene. Nesten alle tilsynsobjektene som besvarte spørreundersøkelsen, mener at tilsynet ble gjennomført på en effektiv måte.

Tilsynsobjektene opplever at dialogen med tilsynsorganene fungerte godt. Så godt som alle tilsynsobjektene fikk den informasjonen de trengte om tilsynet. Mer enn ni av ti tilsynsobjekter mener at tilsynsorganene stilte spørsmålene på en måte som var lett å forstå, og at de fikk resultatet fra tilsynet innen rimelig tid.

Tilsvarende mange oppgir at de fikk tillit til representantene fra tilsynsorganene og erfarte at disse hadde god fagkunnskap om temaet for tilsynet. Nesten like mange mener at representantene fra tilsynsorganet hadde en god forståelse av bransjen.

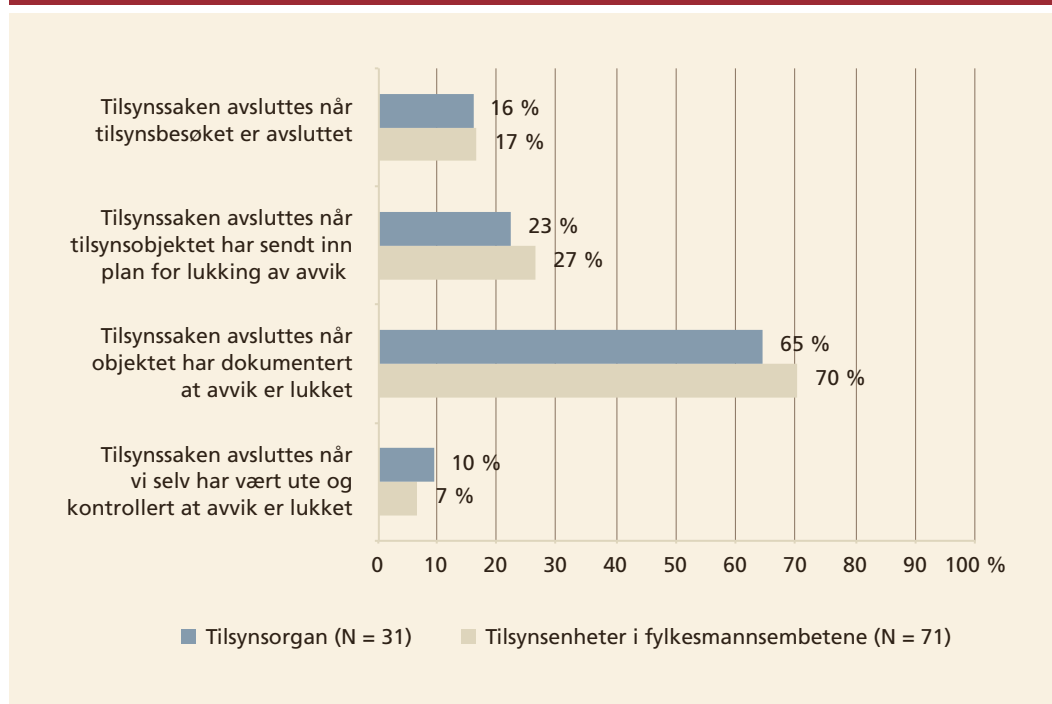
Nesten alle tilsynsobjektene til Statens helsetilsyn vurderer det slik at det som ble kontrollert, var viktig, mens litt færre av Luftfartstilsynets og Arbeidstilsynets tilsynsobjekter er enig i dette.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til Arbeidstilsynets, Statens helsetilsyns og Luftfartstilsynets tilsynsobjekter

5.1.3 Oppfølging

Tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene har ulik praksis for hva som skal til for å avslutte en tilsynssak med avvik, i de ulike tilsynssakene.

Figur 4 Oversikt over når tilsynssaker vanligvis avsluttes



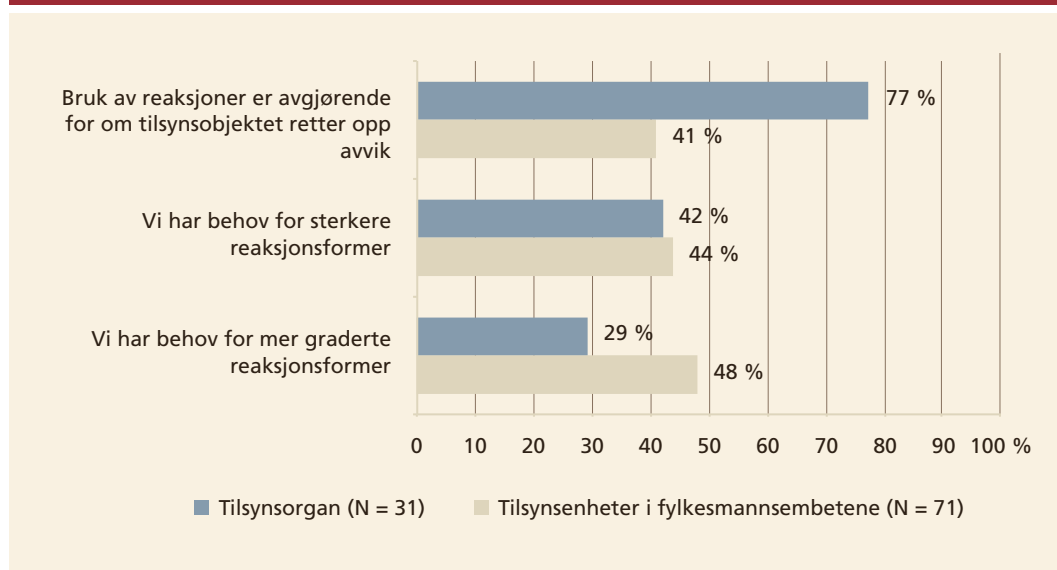
Ett og samme tilsynsorgan / én og samme tilsynsenhet kan ha forskjellig praksis med hensyn til når de vanligvis avslutter en tilsynssak, avhengig av hva det føres tilsyn med. Noen tilsynsorgan/tilsynsenheter vil derfor være representert i flere kolonner.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til tilsynsorgan og tilsynsenheter i fylkesmannsembetene i 2012

Figur 4 viser at de fleste tilsynsorgan og tilsynsenheter i fylkesmannsembetene krever dokumentasjon av at avvik er lukket for å avslutte en tilsynssak der det er påpekt avvik. I et mindretall av sakene har tilsynsorganene og fylkesmannsembetene en mer tillitsbasert tilnærming, der tilsynet avsluttes når tilsynsbesøket er avsluttet, eller når tilsynsobjektene har sendt inn en plan for lukking av avvik. Det er i hovedsak små og mellomstore tilsynsorgan som har en tillitsbasert tilnærming.

En tredel av tilsynsorganene og halvparten av tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene opplyser at de i noen grad prioriterer å gjennomføre nye tilsyn framfor å følge opp gjennomførte tilsyn. Det er ingen sammenheng mellom i hvilken grad nye tilsyn blir prioritert, og hvilken type oppfølging som vanligvis blir valgt. Det er altså ikke slik at de som har en tillitsbasert tilnærming, i større grad enn andre prioriterer å gjennomføre nye tilsyn framfor å følge opp allerede gjennomførte tilsyn.

Figur 5 Andel som er helt eller delvis enig i påstander om reaksjoner



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til tilsynsorgan og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene i 2012

Figur 5 viser at et stort flertall av tilsynsorganene og rundt førti prosent av tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene mener at bruk av reaksjoner er avgjørende for om tilsynsobjektene retter opp avvik. Det er først og fremst tilsynsenhetene som fører tilsyn innen Statens helsetilsyns og Utdanningsdirektoratets område, som mener at reaksjoner ikke er avgjørende for at tilsynsobjektene retter opp avvik.

Noe underhalvparten av tilsynsorganene (42 prosent) og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene (43 prosent) opplyser at de har behov for sterkere reaksjonsformer. De fleste tilsynsorganene som opplyser at de har et slikt behov, mener også at reaksjoner er avgjørende for om tilsynsobjektene retter opp avvik.

En tredel av tilsynsorganene og halvparten av tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene opplever at de har behov for mer graderte reaksjonsformer. Det er i hovedsak de tilsynsorganene som opplever at de har behov for sterkere reaksjonsformer, som også ønsker mer graderte reaksjonsformer. Hos tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene er ikke denne sammenhengen så entydig.

Tilsynsobjektene til Arbeidstilsynet, Statens helsetilsyn og Luftfartstilsynet er delt i spørsmålet om hvorvidt reaksjoner er viktig for at tilsynet skal ha virkning (se faktaboks 4).

Faktaboks 4 Tilsynsobjektene vurdering av oppfølging av tilsynet

Drøye to tredeler av de tilsynsobjektene som har besvart spørreundersøkelsen, opplyser at det ble avdekket og påpekt feil og mangler i tilsynet, men at tilsynsorganene valgte å bruke sterkere reaksjoner enn pålegg i svært få tilfeller (i 1–3 prosent av tilsynene).

Tilsynsobjektene er delt i spørsmålet om hvorvidt straff/reaksjoner er viktig for om tilsynet skal ha virkning. Mens halvparten av Arbeidstilsynets tilsynsobjekter mener at straff/reaksjoner er viktig, mener bare ca. 30 prosent av tilsynsobjektene til Statens helsetilsyn og i overkant av 20 prosent av tilsynsobjektene til Luftfartstilsynet at dette er viktig.

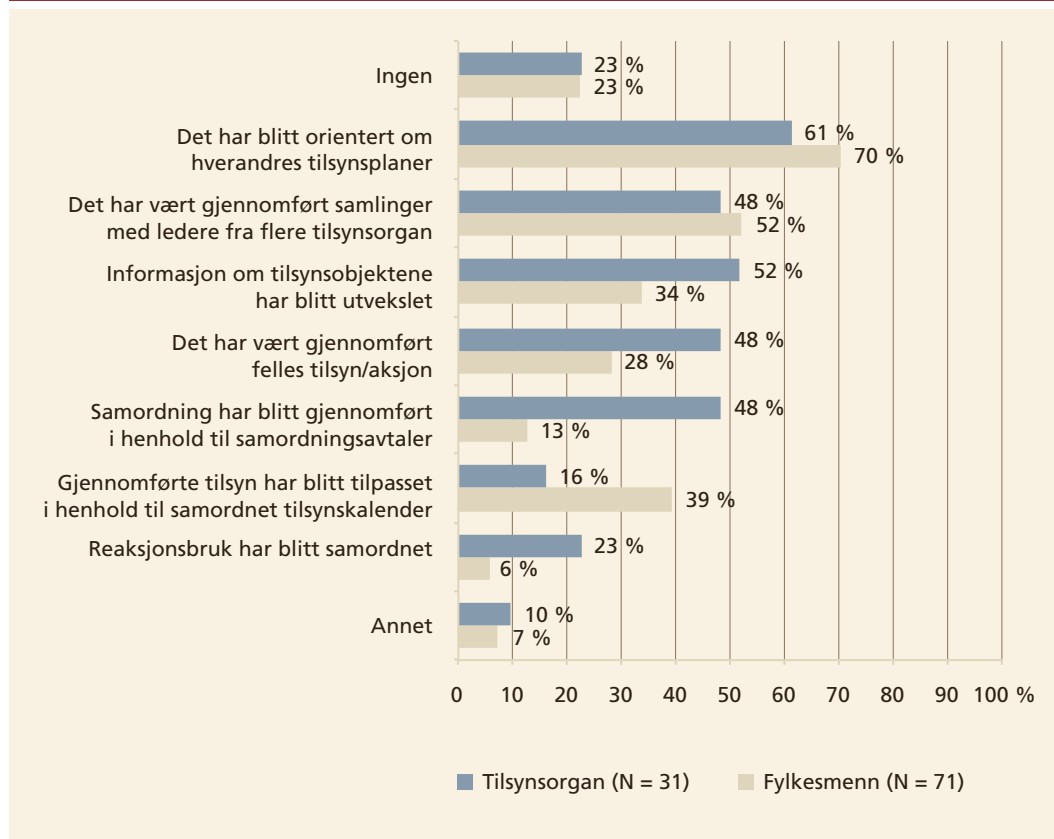
Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til Arbeidstilsynets, Statens helsetilsyns og Luftfartstilsynet tilsynsobjekter

Nesten alle tilsynsorgan og tilsynsenheter i fylkesmannsembetene opplever at tilsynsobjektene lærer av tilsynet. På den annen side opplyser 42 prosent av tilsynsorganene og 59 prosent av tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene at de påpeker samme avvik år etter år, men det gjelder ikke nødvendigvis overfor de samme tilsynsobjektene.

5.1.4 Samordning av tilsynsvirksomhet

De aller fleste tilsynsorgan og tilsynsenheter i fylkesmannsembetene fører tilsyn med virksomheter som også andre tilsynsorgan fører tilsyn med. To tredeler av tilsynsorganene (20 av 31) og litt mer enn halvparten av tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene (38 av 71) opplyser at andre tilsynsorgan fører tilsyn med områder som overlapper deres tilsynsområder.

Figur 6 Hva slags samordningsaktiviteter har blitt gjennomført overfor tilsynsorgan med felles grenseflate i løpet av de siste tolv månedene?



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til tilsynsorgan og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene i 2012

Figur 6 viser at de vanligste samordningsaktivitetene, både blant tilsynsorganene og blant tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene, er å orientere hverandre om tilsynsplaner og å gjennomføre samlinger med ledere fra ulike tilsynsorgan. Sammenlignet med tilsynsenhetene utveksler tilsynsorganene i større grad informasjon om tilsynsobjektene, gjennomfører flere felles tilsyn og har i større grad samordningsavtaler. Tilsynsorganene har også i større grad enn tilsynsenhetene samordnet reaksjonsbruken overfor tilsynsobjektene. Tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene skiller seg imidlertid ut ved at de i større grad enn tilsynsorganene benytter samordnet tilsynskalender.

En firedel av tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene, i hovedsak små og mellomstore, gjennomfører ingen samordningsaktiviteter med andre tilsynsorgan med felles grenseflate.

Ifølge tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene kan samordningen bli bedre både mellom tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene og internt i fylkesmannsembetene. Om lag to tredeler av tilsynsorganene og tre firedeler av tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene vurderer at tilsynsobjektene ville hatt nytte av at de hadde samordnet seg mer med andre tilsynsorgan. Rundt 60 prosent av tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene mener også at tilsynsobjektene hadde hatt nytte av bedre samordning internt i fylkesmannsembetet.

Videre opplyser rundt halvparten av tilsynsorganene og om lag førti prosent av tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene at tilsynsobjektene må rapportere den samme informasjonen til flere tilsynsorgan og/eller offentlige instanser.

Samarbeidet mellom tilsynsorganene som fører tilsyn med helse, miljø og sikkerhet (HMS), er formalisert og institusjonalisert, blant annet gjennom *Styrende dokumenter for tilsyn*⁸. Tilsynsorganene som er omfattet av dette samarbeidet, gjennomfører i større grad enn de andre tilsynsorganene samordningsaktiviteter.

En NIBR-rapport viser at mange fylkesmannsembeter har utfordringer med å samordne statlige tilsyn. Undersøkelsen viser at statlige tilsyn varierer mye når det gjelder omfang og innretning, metodebruk, grad av veiledning og utforming av tilsynsrapporter. Flere kommuner opplever manglende samordning, og at tilsynstrykket er stort. (*Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode* 2011).

8) *Styrende dokumenter for tilsyn* omfatter aktiviteter i henhold til koordineringsansvaret til Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Petroleumsstilsynet. Fylkesmannens samordningsansvar etter kommuneloven kapittel 10 A, jf. rundskriv H-03/07, er ikke med. *Styrende dokumenter for tilsyn* skisserer felles begreper og prosedyrer for samordning og tilsyn, og skal brukes av en rekke HMS-tilsynsorgan.

6 I hvilken grad har tilsynsorganene og fagdepartementene styringsinformasjon om effekt av tilsynsvirksomheten?

6.1 Tilsynsorganenes styringsinformasjon om effekt av tilsynsvirksomheten

Nesten alle tilsynsorgan (94 prosent) opplyser at de har kunnskap om at tilsynene de gjennomfører, gir ønskede resultater, og 87 prosent av tilsynsorganene mener at de har kunnskap om hvilke virkemidler som er best egnet til å gi ønskede resultater.

Tilsynsobjektene til Arbeidstilsynet, Statens helsetilsyn og Luftfartstilsynet opplever i hovedsak at tilsynet bidrar til at lover og regler overholdes i deres bransje. Det er imidlertid færre som opplyser at de har endret adferd som følge av tilsynet (se faktaboks 5).

Faktaboks 5 Tilsynsobjektene vurdering av effekt av tilsynet

Rundt ni av ti av tilsynsobjektene til Arbeidstilsynet, Statens helsetilsyn og Luftfartstilsynet opplever at tilsynsorganet bidrar til at lover og regler overholdes i deres bransje. Litt færre mener at tilsynsorganet bidrar til at samfunnet får økt tillit til deres bransje.

Videre vurderer rundt ni av ti tilsynsobjekter at de lærte av tilsynet. Det er imidlertid færre som opplyser at de har endret adferd som følge av tilsynet, og her er det betydelige forskjeller mellom bransjene. Statens helsetilsyns tilsynsobjekter er dem som i størst grad opplyser at de har endret adferd. Her var 86 prosent helt eller delvis enig i at de har endret adferd. Til sammenligning har 69 prosent av Arbeidstilsynets tilsynsobjekter opplyst at de har endret adferd, mens det bare er 58 prosent av Luftfartstilsynets tilsynsobjekter som opplyser å ha endret adferd.

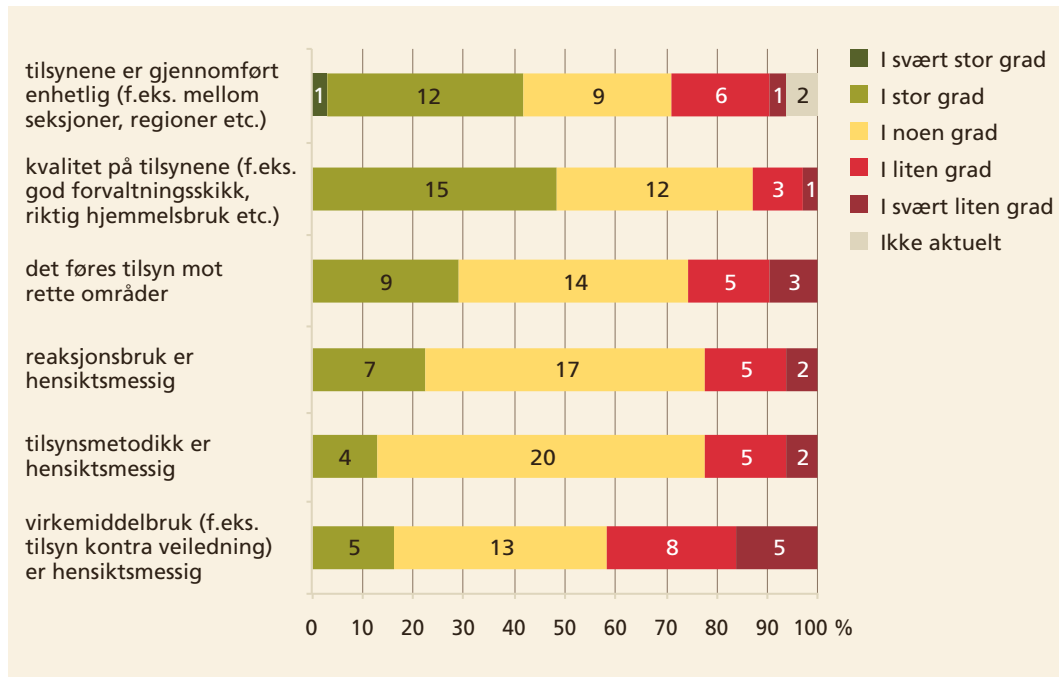
Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til Arbeidstilsynets, Statens helsetilsyns og Luftfartstilsynets tilsynsobjekter

6.1.1 Systematisk kunnskap om effekt av tilsynsvirksomheten

For tilsynsorganene vil momenter knyttet til planlegging, gjennomføring og oppfølging være med på å påvirke i hvilken grad tilsynsvirksomheten har effekt. Kilder til informasjon om effekt av tilsynsvirksomheten kan være løpende styringsinformasjon om for eksempel avvik og reaksjoner, systematiserte erfaringer fra gjennomførte tilsyn, brukerundersøkelser og målinger og evalueringer av effekt av tilsynsvirksomheten.

Styringsinformasjon

Figur 7 I hvilken grad har tilsynsorganet styringsinformasjon som er egnet til å vurdere om – (N = 31)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til tilsynsorgan og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene i 2012

Figur 7 viser at tilsynsorganene mener at de har mer styringsinformasjon om kvaliteten på tilsynene og enhetligheten enn de har om hvorvidt virkemiddelbruken er hensiktsmessig, hvorvidt det føres tilsyn med rette områder, og hvorvidt tilsynsmetodikken og reaksjonsbruken er hensiktsmessig.

Mange tilsynsorgan opplyser at de i noen grad har styringsinformasjon om tilsynsvirksomheten. Tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene rapporterer at de i hovedsak har tilgang på like mye og den samme styringsinformasjonen som det overordnede tilsynsorganet.

Av de åtte største tilsynsorganene er det ingen som mener at de har styringsinformasjon som i stor eller svært stor grad er egnet til å vurdere om virkemiddelbruken er hensiktsmessig. Ett stort tilsynsorgan har i stor grad styringsinformasjon om hvorvidt tilsynsmetodikken er hensiktsmessig, ett stort tilsynsorgan har i stor grad styringsinformasjon om hvorvidt reaksjonsbruken er hensiktsmessig, og tre store tilsynsorgan har god informasjon om hvorvidt de fører tilsyn med de rette områdene.

Nærmere 40 prosent av tilsynsorganene opplyser i spørreundersøkelsen at de ikke har gjennomført undersøkelser av tilsynsobjektene vurdering av tilsynet i perioden 2008–2012 brukerundersøkelser. For fylkesmannsembetene gjelder dette rundt to tredeler av tilsynsenhetene.

Tilsynsorganene ble bedt om å sende inn undersøkelser som belyser effekt av tilsynsvirksomheten som ble gjennomført i perioden 2008–2012. 13 tilsynsorgan sendte ikke inn noen slike undersøkelser. 14 tilsynsorgan sendte inn ett eller flere dokumenter som på en eller annen måte omhandler effekt av tilsynsvirksomheten. Fire tilsynsorgan sendte inn dokumenter som ikke belyser effekt av tilsynsvirksomheten.

Ni tilsynsorgan sendte inn dokumenter med vurderinger av effekt av tilsynsvirksomheten, men i dokumentene er det ikke synliggjort om vurderingene er bygget på systematiske undersøkelser. Dokumentene omfatter årsrapporter, tertialrapporter, tilsynsmeldinger, oppsummeringer av tilsyn og tilsynsrapporter, referat fra tilsynsorganets møter med ledelsen hos tilsynsobjektene, rapporter som er utarbeidet på ett eller flere tilsynsområder og dokumenter fra hjemmesider, bransjemagasiner og lignende. Mange av disse dokumentene gir kunnskap om ulike forhold knyttet til tilsynsvirksomheten, men vurderingene av effekt er oftest kortfattede og sammenfattes i én linje eller ett avsnitt. I enkelte av dokumentene blir vurderingene om effekt problematisert, for eksempel ved at andre faktorer enn tilsynsvirksomheten trekkes fram som mulige forklaringer på observert endring i etterlevelse av krav i lov og forskrift eller endrede holdninger.

Fem tilsynsorgan sendte inn én eller flere undersøkelser (evalueringer og/eller effektmålinger) der det er synliggjort hvilken metodikk som er benyttet for å komme fram til resultatene av om tilsynsvirksomheten har effekt. Undersøkelsene er utført av eksterne institusjoner/forskningsmiljøer eller av tilsynsorganene selv, eventuelt av disse i samarbeid. Alle undersøkelsene konkluderer med at tilsyn har effekt.

Faktaboks 6 Eksempler på undersøkelser av effekt av tilsynsvirksomheten

Tilsynsorgan	Metodikk	Omtale av undersøkelsenes resultater
Klima- og forurensingsdirektoratet (Klif) <i>Effekter av Klima- og forurensingsdirektoratets tilsyn. Resultater fra produktkontrollen 2007–2010, SSB Rapport 18/2011</i>	Klif har i samarbeid med SSB utarbeidet en statistisk metode for å etterprøve virkninger av tilsyn. Metoden gir statistisk signifikante resultater og gjør det mulig å vurdere både individuelleffekter og allmennpreventive effekter av tilsyn.	Undersøkelsen viser at Klifs tilsyn med importører av faste, bearbejdede produkter har effekt, og at effekten varierer avhengig av hvilken tilsynsmetodikk som benyttes. Konkret viser undersøkelsen at tilsyn ved bruk av tilsynsmetodikken brevkontroll reduserer sannsynligheten for at tilsynsobjektene har avvik året etter tilsynet, med 40 prosent. Ved bruk av tilsynsmetodikken besøkskontroll reduseres sannsynligheten for at tilsynsobjektene har avvik året etter, med 70 prosent. Et annet funn er at varsel om høyere kontrollfrekvens ikke påvirker tilsynsobjektene overholdelse av lovverket, noe som tyder på at økt kontrollfrekvens ikke har allmennpreventiv effekt.
Arbeidstilsynet <i>Strategisk tilsynseffekt, Arbeidstilsynet</i>	Arbeidstilsynet har utarbeidet en metode for å sammenligne tilstand / overholdelse av lovverket i to grupper virksomheter som i hovedsak skiller seg fra hverandre ved at Arbeidstilsynet nylig har gjennomført et tilsyn i den ene gruppen, men ikke i den andre. Metoden gir statistisk signifikante resultater med hensyn til effekt av tilsyn.	Undersøkelsene Arbeidstilsynet har gjort, viser at det er forskjeller i overholdelse av lovverket i de to gruppene på alle områder der dette ble målt. Områdene som er omfattet av undersøkelsene, er muskel- og skjelettplager, uheldige psykiske belastninger, tilrettelegging og oppfølging og eksponering for støy og kjemiske/biologiske stoffer.
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) <i>Report 2: NOKUT's national role. Evaluation of NOKUT, NIFU STEP, 2008. Evalueringen er initiert av Kunnskapsdepartementet.</i>	NIFU STEP har gjennomført en forskningsbasert evaluering ved hjelp av kvalitative og kvantitative metoder. Det er gjennomført intervjuer med ansatte og ledelse i NOKUT, selvevaluering i NOKUT, dokumentanalyser av NOKUTs prosedyrer og rapporter, intervjuer med og/eller spørreundersøkelser til ansatte, ledelse og studenter ved utdanningsinstitusjoner og med departementet.	Undersøkelsen viser at tilsynsobjektene opplever at det har skjedd positive endringer som følge av NOKUTs akkrediterings- og evalueringsordninger, bl.a. knyttet til nye rutiner og prosedyrer og fokus på helhetlig kvalitetskontroll med undervisningen. Evalueringen tyder på at akkreditering av institusjoner har mer positive effekter enn akkreditering og re-akkreditering av studieprogrammer.
Statens helsetilsyn <i>Evaluering av Statens helsetilsyns utrykningsgruppe, Evalueringsgruppe nedsatt av Helse- og omsorgsdepartementet</i>	Det er gjennomført intervjuer med og møter i Statens helsetilsyn, intervjuer med personell i helseforetak og pårørende og gjennomgang av et mindre antall tilsynssaker.	Evalueringen viser at tilsynet bidrar til at tilsynsobjektene får økt forståelse for tematikken i tilsynet. Det pekes videre på at tilsynet på området kan fungere som en brekkstang for økt oppmerksomhet rundt kvalitetssikring.
Utdanningsdirektoratet <i>Når tilsynet drar hjem. Hvordan lukker skoleeier avvik?, NTNU Samfunnsforskning AS (2011)</i>	Det er sendt spørreskjema til alle skoleeiere/kommuner, og det er gjennomført dybdeintervju med fylkesmenn, skoleeiere/kommuner og skoleledere i tre fylker.	Undersøkelsen viser at flertallet av kommunene ser det som positivt for kvaliteten på opplæringsområdet at det blir ført tilsyn.

Noen tilsynsorgan sendte i tillegg inn dokumenter som gir en systematisk beskrivelse av status og hvilke utfordringer som finnes på området det føres tilsyn med. Denne type undersøkelser kan brukes som et bidrag i arbeidet med å videreutvikle tilsynsvirksomheten, men undersøkelsene gir i seg selv ikke informasjon om tilsynsvirksomheten har bidratt til økt grad av lovoverholdelse.

6.2 På hvilken måte etterspør fagdepartementene i tildelingsbrev styringsinformasjon fra tilsynsorganene om effekt av tilsynsvirksomheten?

Den formelle styringsdialogen mellom departement og tilsynsorgan foregår gjennom tildelingsbrev, etatsstyringsmøter og rapportering.

Tildelingsbrevet angir mål, prioriteringer og økonomiske rammer for tilsynsorganets arbeid. For å sikre at tilsynsorganene arbeider systematisk med å belyse effekt av tilsynsvirksomheten, kan det forventes at fagdepartementene i tildelingsbrev stiller krav om og ber om rapportering på dette.

I 3 av 32⁹ tildelingsbrev etterspør departementet dokumentasjon på effekt av tilsynsvirksomheten. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ber for eksempel Konkurransetilsynet om å dokumentere økt kjennskap til konkurransereglene hos tilsynsobjektene. Konkurransetilsynet bes videre om å gjennomføre bruker- og omdømmeundersøkelser der det særlig skal legges vekt på å fange opp de forebyggende virkningene av Konkurransetilsynets håndheving av konkurransereglene. Landbruks- og matdepartementet ber Mattilsynet om å arbeide videre med å forbedre dokumentasjonen av status, effekt av tilsyn, bruk av virkemidler, tilsynsaktiviteter og ressursbruk, og det skal legges særlig vekt på at dokumentasjonen kan vise utvikling over tid.

I ti andre tildelingsbrev ber departementet om tilsynsorganets vurderinger av forhold som kan påvirke effekt av tilsynsvirksomheten. Slike forhold kan eksempelvis være tilsynsmetodikk, styringsinformasjon og kompetanse. Kunnskapsdepartementet ber Utdanningsdirektoratet om å utvikle forholdet mellom tilsyn og veiledning slik at det får størst mulig effekt på regelverksetterlevelsen. Samferdselsdepartementet ber Statens jernbanetilsyn om å redegjøre for og vurdere måloppnåelse og utvikling på sentrale utfordringer som er omtalt i tildelingsbrevet, for eksempel hvilken tilsynsmetodikk og kompetanse som behøves.

I 19 av tildelingsbrevene stilles det ikke krav om at tilsynsorganene skal vurdere forhold knyttet til tilsynsvirksomheten. I disse tildelingsbrevene stilles det aktivitetskrav, for eksempel knyttet til antall tilsyn eller saksbehandlingstid, uten at tilsynsorganene blir bedt om å vurdere i hvilken grad aktivitetene bidrar til å nå formålet med tilsynsvirksomheten. Dette gjelder i hovedsak tildelingsbrevene til små og mellomstore tilsynsorgan.

Dybdeundersøkelsen av de tre tilsynsorganene viser at det er en sammenheng mellom krav departementet stiller i tildelingsbrev, tema for etatsstyringsmøtene og type rapportering.

6.2.1 Effekt som tema i styringsdialogen mellom fagdepartementene og tilsynsorganene i dybdeundersøkelsen i perioden 2011–2012

Dybdeundersøkelsen viser at Arbeidsdepartementet etterspør både Arbeidstilsynets egne vurderinger om effekt og dokumentasjon på effekt. Arbeidstilsynet rapporterer

9) Sjøfartsdirektoratet får tildelingsbrev fra både Nærings- og handelsdepartementet og Miljøverndepartementet.

om egne vurderinger av effekt og om dokumentasjon på effekt gjennom utførte effektmålinger.

Helse- og omsorgsdepartementet og Samferdselsdepartementet etterspør ikke eksplisitt effektvurderinger og måling av effekt i sin styring av henholdsvis Statens helse-tilsyn og Luftfartstilsynet. Statens helsetilsyn og Luftfartstilsynet tar imidlertid i noen grad selv opp saker som kan knyttes til vurderinger av effekt i styringsdialogen.

Arbeidsdepartementet – Arbeidstilsynet

Tildelingsbrevene fra Arbeidsdepartementet til Arbeidstilsynet viser at departementet er opptatt av vurderinger av virkemiddelbruk, effekt av tilsyn, måling og dokumentasjon av effekt og utvikling av metodikk for slik måling. Arbeidsdepartementet ber Arbeidstilsynet belyse effekt av tilsynsvirksomheten ved å vurdere sitt bidrag til resultatoppnåelse og langsiktige effekter på arbeidsmiljøet i virksomhetene. Videre ber departementet om status for konkret effekt på satsingsområder og for prosjekter og aktiviteter. Også i omtalen av ulike delmål er effekt og effektmålinger et tema.

Effekt og effektmålinger diskuteres i etatsstyringsmøtene mellom Arbeidsdepartementet og Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet orienterer om målinger som viser at virksomhetene forebygger bedre ved at Arbeidstilsynet er aktivt til stede. Arbeidstilsynet omtaler også viktigheten av kvaliteten på tilsynet for å sikre bedre forebygging og varig effekt av tilsynet. Departementet og Arbeidstilsynet diskuterer muligheten for å benytte evalueringer og FoU-prosjektmidler til å måle effekt av virkemiddelbruk. Det diskuteres videre hvilke typer tilsyn og virkemidler som har best effekt.

I årsrapporten fra Arbeidstilsynet rapporteres det på vurderinger av effekt av tilsynsvirksomheten. Et eksempel er Arbeidstilsynets vurdering av at oppfølgingstilsyn og oppfølgingsmøter med ledelsen i virksomhetene i etterkant av tilsyn har hatt positiv effekt. Det rapporteres om ulike områder og tilsynsprojekter som for eksempel "... har bidratt til å øke virksomhetenes bevissthet/systematiske HMS-arbeid". Det rapporteres også om utvikling av metodikk og gjennomførte effektmålinger som dokumenterer effekt av tilsyn.

Arbeidsdepartementet opplyser at departementet etterspør Arbeidstilsynets begrunnelser og vurderinger av forhold som berører effekt og måling av effekt. I dialogen med Arbeidstilsynet har departementet lenge vært opptatt av spørsmålet om hvordan tilsyn virker etter at det har gått en tid. Det er vanskelig å vurdere effekt fordi det er mange forhold som bidrar til og påvirker utviklingen i arbeidsliv og arbeidsmiljø. Departementet mener at effekt dreier seg om hvorvidt det er mulig å observere endringer og forbedringer i arbeidsliv og arbeidsmiljø etter at Arbeidstilsynet har gjennomført tilsyn i virksomhetene. Resultater på kort sikt tilskrives bruk av konkrete virkemidler, mens effektene er mer langsiktige og kommer over tid. Det er virksomhetene – og ikke Arbeidstilsynet – som skal sørge for at lover og regler etterleves. Arbeidstilsynet skal imidlertid bidra til at det skjer, gjennom sin tilsynsvirksomhet.¹⁰

Arbeidsdepartementet anerkjenner Arbeidstilsynets rolle som faginstans og mener at prioritering av tilsynsområder, bruk av tilsynsmetodikk og bruk av reaksjoner først og fremst er faglige anliggender som Arbeidstilsynet selv er best i stand til å vurdere. Departementet er likevel opptatt av at Arbeidstilsynet skal begrunne og vurdere sine standpunkter, og etterspør derfor dette på alle nivåer i styringsdialogen.¹¹

10) Intervju med Arbeidsdepartementet.

11) Ibid.

Det er flere årsaker til at Arbeidsdepartementet er opptatt av effekt og tar opp dette i sin styring av Arbeidstilsynet. Alle avdelingene i departementet har hatt ekstra oppmerksomhet på etatsstyring. Departementet har mange underliggende virksomheter, også tilsynsorgan, noe som gir økt bevissthet om hva som er vesentlig i styringen. I tillegg er partene i arbeidslivet krevende interessenter som stiller spørsmål og er opptatt av resultater. Stor grad av politisk interesse på dette området gjør det nødvendig å søke kunnskap og informasjon om tilsyn og effekt av tilsyn. Viktige enkeltsaker/-hendelser som nordsjødykkerne og Alexander Kielland-ulykken nevnes også som noe som har utløst et særskilt kunnskaps- og informasjonsbehov i departementet med hensyn til tilsynsvirksomhet generelt.¹²

Helse- og omsorgsdepartementet – Statens helsetilsyn

I tildelingsbrevene til Statens helsetilsyn stiller ikke Helse- og omsorgsdepartementet konkrete krav om at effekt av tilsynsvirksomheten skal dokumenteres eller vurderes. Departementet gir i hovedsak aktivitets- og resultatkrav, for eksempel krav om antall tilsyn som skal gjennomføres.

Effekt av tilsynsvirksomheten eller effektmålinger er heller ikke et tema i referat fra etatsstyringsmøtene mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Statens helsetilsyn. Referatene omhandler i hovedsak aktiviteter, resultatene av disse og ressursituasjonen for Statens helsetilsyn og fylkesmannsembetene.

Årsrapporten fra Statens helsetilsyn gjenspeiler tildelingsbrevet og omtaler i hovedsak gjennomføring av konkrete aktiviteter. Det finnes enkelte vurderinger som kan knyttes til effekt av tilsynsvirksomheten, for eksempel om at det er viktig å fremme læring etter tilsyn, og rapportering om at flere fylkesmannsembeter har prøvd ut ulike virkemidler og aktiviteter for å formidle funn fra tilsyn og fremme læring etter tilsyn. I årsrapporten framkommer det at tilbakemeldingene fra kommunene med hensyn til dette er gode.

Helse- og omsorgsdepartementet ønsker å vite hvilke effekter Statens helsetilsyns aktiviteter har, men det finnes ifølge departementet svært lite informasjon om dette.¹³

Statens helsetilsyn gjennomfører ofte landsomfattende tilsyn der et bestemt tema blir belyst. Disse tilsynene gjennomføres ved hjelp av en felles mal. Denne framgangsmåten har, etter departementets vurdering, en klar effekt ved å sette sentrale helsepolitiske problemstillinger på dagsordenen og på den måten påvirke det politiske miljøet til å diskutere lovers hensiktsmessighet og om ressursene er tilstrekkelige.¹⁴

Helse- og omsorgsdepartementet spør hvor Statens helsetilsyns oppgave slutter, og hvor tilsynsobjektens ansvar begynner. Departementet viser til eksempler der Statens helsetilsyn etter å ha avdekket avvik gjennomfører et nytt tilsyn på samme sted på et senere tidspunkt og finner samme avvik som ble påpekt ved tidligere tilsyn. Tilsynsobjektene har selv et ansvar for å rette opp avvik som Statens helsetilsyn avdekker, og effekt av tilsyn er avhengig av at dette faktisk skjer. På denne bakgrunn er det, ifølge departementet, vanskelig å utlede effekt av tilsyn uten å inkludere tilsynsobjektens evne og vilje til å rette opp avvik i analysene.¹⁵

Helse- og omsorgsdepartementet understreker at Statens helsetilsyn har et avklart samfunnsoppdrag, og poengterer at Statens helsetilsyn er et uavhengig faglig tilsynsorgan. Departementet er derfor i liten grad direkte involvert når det gjelder faglige

12) Intervju med Arbeidsdepartementet.

13) Intervju med Helse- og omsorgsdepartementet.

14) Ibid.

15) Ibid.

spørsmål knyttet til prioritering av tilsynsområder, bruk av tilsynsmetodikk og reaksjoner.¹⁶

Helse- og omsorgsdepartementet har ikke bedt Statens helsetilsyn om å gjennomføre evalueringer som omhandler effekt av tilsynsvirksomheten¹⁷. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser imidlertid at kunnskapsutvikling om effekt av tilsynsvirksomheten er en del av Statens helsetilsyns arbeidsoppgaver. Ettersom kunnskapsutvikling er et langsiktig arbeid er dette i liten utstrekning et tema i den løpende styringsdialogen mellom departementet og Statens helsetilsyn.¹⁸ Departementet mener at tilsyn, uavhengig av om effekt er evaluert, er helt nødvendig som virkemiddel på Statens helse- tilsyns ansvarsområder.¹⁹

Samferdselsdepartementet – Luftfartstilsynet

I tildelingsbrevene til Luftfartstilsynet stiller ikke Samferdselsdepartementet konkrete krav om at effekt av tilsynsvirksomheten skal dokumenteres eller vurderes. Kravene som stilles, er rettet mot konkrete aktiviteter. Luftfartstilsynet skal rapportere om resultatene som er oppnådd under de ulike aktivitetene.

Referat fra etatsstyringsmøtene viser at Samferdselsdepartementet ikke tar opp effekt av Luftfartstilsynets tilsynsvirksomhet. Imidlertid tar Luftfartstilsynet selv opp enkelte saker som kan vurderes å ha med effekt av tilsynsvirksomheten å gjøre, ved for eksempel å vise til at Luftfartstilsynet er i ferd med å evaluere en brukerundersøkelse fra 2011 der 85 prosent av de spurte mener at Luftfartstilsynet bidrar til å fremme flysikkerheten.

Luftfartstilsynets årsrapport inneholder omtale av tiltak som berører effektvurderinger. For eksempel står det at de siste to årene har vært en betydelig økt rapportering om flysikring, noe som ifølge Luftfartstilsynet delvis kan skyldes at det har blitt lagt vekt på dette ved tilsynsbesøkene. Videre er det på det flytekniske området igangsatt ytelsesmålinger av aktørene gjennom et produktkontrollsystem, noe som etter Luftfartstilsynets vurdering over tid vil bli et godt verktøy for risikostyring av det øvrige tilsynet. Luftfartstilsynet har etablert Flysikkerhetsforum for operatører av innenlandshelikoptre (FsF), noe som på sikt vil være sikkerhetsfremmende. Det vises i årsrapporten imidlertid ikke til at det er gjennomført målinger av effekt av tilsynsvirksomheten.

Når det gjelder effekt i betydningen av måloppnåelse, viser Samferdselsdepartementet til begrunnelsen for å ha tilsyn på luftfartsområdet: å sørge for økt flysikkerhet i norsk sivil luftfart. Departementet stiller ikke eksplisitte krav om effektrapportering til Luftfartstilsynet, men slike krav ligger etter departementets vurdering implisitt i hvordan departementet ønsker at Luftfartstilsynet skal rapportere. Departementet forventer effektrapportering i alle typer rapporter fra Luftfartstilsynet. Samferdselsdepartementet er opptatt av analytisk rapportering i tillegg til vanlig avviksrapportering, og stiller krav om dette i tildelingsbrev til Luftfartstilsynet. Kravene innebærer at Luftfartstilsynet i årsrapporten skal fokusere på overordnede utfordringer og i tillegg gi en beskrivelse/analyse av hvordan direktoratet mener disse utfordringene kan påvirke tilsynsområdet og flysikkerheten.²⁰ Samferdselsdepartementet er også opptatt av effektiv ressursutnyttelse i etatsstyringen av Luftfartstilsynet.²¹

16) Intervju med Helse- og omsorgsdepartementet.

17) Ibid.

18) Brev fra Helse- og omsorgsdepartementet.

19) Intervju med Helse- og omsorgsdepartementet.

20) Intervju med Samferdselsdepartementet.

21) Brev fra Samferdselsdepartementet.

Departementet opplever imidlertid verken at de får god rapportering om effekt fra Luftfartstilsynet, eller at rapporteringen er analytisk, noe de har tatt opp med Luftfartstilsynet gjentatte ganger. Årsaker til mangelfull rapportering kan ifølge departementet være kapasitetsutfordringer og at det har vært for krevende for Luftfartstilsynet å utarbeide den typen rapportering departementet har etterspurt. Departementet ser også at kravet kanskje kunne ha vært tydeligere formulert.²²

Samferdselsdepartementet mener det er vanskelig å se for seg andre virkemidler enn tilsyn på luftfartsområdet, og poengterer at det er av vesentlig betydning at det finnes et Luftfartstilsyn som kontrollerer at aktørene følger regelverket.²³

22) Intervju med Samferdselsdepartementet.

23) Ibid.

7 Hvordan ivaretar Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet sitt overordnede ansvar for tilsyn som forvaltningspolitisk virkemiddel?

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets overordnede forvaltningspolitiske ansvar er å vurdere behovet for tverrgående prinsipper og retningslinjer og tiltak for å følge opp dette ansvaret.²⁴ Som en følge av Stortingets behandling av St meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn* opplever departementet at det ikke har fullmakt til å føre en stram overordnet policy på dette området.²⁵

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet opplyser at departementets ansvar og virkemidler på det forvaltningspolitiske området, inkludert tilsyn, i hovedsak er å bygge, systematisere og formidle kunnskap om organisering og rammebetingelser for statlig virksomhet. Virkemiddelbruken på dette området er pedagogisk rettet, og mye av arbeidet med kunnskapsbygging og -formidling er organisatorisk lagt til Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi).²⁶

Difis ansvar og oppgaver på tilsynsområdet er av generell karakter, og departementet gir Difi faglig frihet til å velge hvilke områder direktoratet skal gå inn på.²⁷

Departementet viser til at det jevnlig har vurdert om det er gjort en tilstrekkelig innsats på tilsynsfeltet. I 2003 kom tilsynsmeldingen (St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*), og i 2009 kom forvaltningsmeldingen (St.meld.nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*). I forvaltningsmeldingen finnes det en oversikt over tilsynsorganene og en overordnet gjennomgang av hvordan Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ser på tilsyn.²⁸

I St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* var behovet for samordning et gjennomgående tema. Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet opplyser at det ikke har blitt iverksatt noen spesifikke samordningstiltak på tilsynsfeltet. Departementet mener at det ikke har vært nødvendig å utarbeide tverrgående prinsipper og retningslinjer, og det foreligger heller ikke planer om å gjøre det.²⁹

7.1 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets oversikt over kunnskap på tilsynsfeltet

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet opplyser at de har god oversikt over og regelmessig vurderer sider ved organiseringen av statlig virksomhet generelt. Av ressurs hensyn har departementet ikke ambisjon om å ha en detaljert oversikt over tilsynsfeltet. Departementet opplyser at de har god oversikt over den tilgjengelige kunnskapen om tilsynsfeltet, men mener likevel at det er behov for mer kunnskap.³⁰

Departementet opplever at de har oversikt over generelle problemstillinger knyttet til tilsyn, men at de har mindre oversikt over tilsynsorganenes bruk av metodikk og virkemidler. Tilsynsmetodikk henger etter departementets vurdering nær sammen med

24) Brev fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

25) Intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

26) Ibid.

27) Ibid.

28) Ibid.

29) Ibid.

30) Ibid.

lovverk og sektor, og innsikt i slike forhold krever inngående kjennskap til sektoren. Dette er noe som ligger naturlig til fagdepartementenes ansvarsområde.³¹

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet mener følgende at departementets kunnskap om tilsynsområdet i hovedsak skal være avgrenset til organisering og styring på overordnet nivå, og at de ikke skal ha oversikt over effekten av de virkemidlene hver enkelt sektor velger å benytte.³²

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet mener for øvrig at det er vanskelig å vurdere hvilken effekt tilsyn har, og hvilken type organisering, metodikk og virkemiddelbruk som best bidrar til effekt.³³

Departementet har tre innfallsvinkler for å holde seg oppdatert om hva som skjer på tilsynsfeltet: gjennom Difi, gjennom deltakelse i OECD-organ og gjennom å følge med på hva forskningsmiljøer og andre eksterne miljøer gjør på feltet.³⁴

7.1.1 Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)

Arbeidet Difi gjør innen tilsynsfeltet er i all hovedsak egeninitiert, eller på bestilling fra sektorene, men kan også være basert på konkrete bestillinger fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.³⁵

I tildelingsbrevet for 2011 og 2013 er ikke arbeid med tilsynsvirksomheten nevnt. I tildelingsbrevet for 2012 ble det definert noen sentrale oppgaveområder for direktoratet, blant annet at det skal arbeide med problemstillinger knyttet til omfang og konsekvenser av økende kontroll- og rapporteringsvirksomhet i forvaltningen og se på ulike sider ved statlig uavhengig myndighetsutøvelse og tilsynsvirksomhet. I årsrapporten for 2012 rapporterer Difi om god måloppnåelse på disse oppgaveområdene. Blant annet ble rapporten *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse* publisert i 2012 (Difi-rapport 2012:7).

Difi mener at det er verken realistisk eller ønskelig å organisere og styre de ulike tilsynsorganene likt, men at det er behov for å utvikle et bedre felles begrepsapparat og normer og prinsipper som de ulike tilsynsorganene kan vurderes opp mot. Slike tverrgående prinsipper og felles retningslinjer er, ifølge Difi, også en av forutsetningene for at tilsynsorgan skal kunne lære av hverandre på en bedre måte enn det som er tilfellet nå.³⁶

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet er tilfreds med det arbeidet Difi har gjort på tilsynsområdet. Ut over de anbefalingene Difi har kommet med når det gjelder uavhengig myndighetsutøvelse, har direktoratet ifølge departementet ikke anbefalt policyendringer på tilsynsområdet. Høsten 2013 skal departementet starte en evaluering av det forvaltningspolitiske arbeidet direktoratet gjør.³⁷

7.1.2 OECD

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet er med i reguleringspolitikk-komiteen i OECD³⁸, der tilsyn inngår som en viktig del. Departementet følger gjennom deltakelse i komiteen med på hva som skjer internasjonalt på tilsynsfeltet. Komiteen har laget utkast til veiledende prinsipper for organisering og finansiering av

31) Intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

32) Ibid.

33) Ibid.

34) Ibid.

35) Ibid.

36) Intervju med Direktoratet for forvaltning og IKT.

37) Intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

38) Regulatory Policy Committee.

blant annet tilsynsorgan. Det er ifølge departementet en økende bevissthet om risiko og vesentlighet i OECD-området. I den forbindelse arbeides det med et dokument som omhandler beste praksis, og som trekker opp mulige prinsipper for håndheving av og tilsyn med reguleringer. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet erfarer for øvrig at Norge på mange områder ligger foran andre land i OECD-området, blant annet når det gjelder koordinering av tilsyn, for eksempel innen HMS-området.³⁹

7.1.3 Forskning og andre eksterne miljøer

Kunnskapsproduksjonen innen tilsynsområdet blir i St.meld.nr. 19 (2008–2009) karakterisert som svak, spredt og lite systematisk. Det blir i meldingen derfor foreslått å sette i gang studier og evalueringer av kvalitet og effekt på ulike reguleringsområder, blant annet som bidrag til mer balanserte inngrepsstrategier på tvers av ulike risiko-områder. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet viser til at meldingen påpeker at det er de fagdepartementene og underliggende virksomhetene som har reguleringsoppgaver, blant annet tilsynsoppgaver, som må bygge opp sin kompetanse om metodikk, praksis og effekt av reguleringer. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har ikke sett behov for å følge opp dette spesielt.⁴⁰

Departementet følger generelt med på det som blir gjort av forskning, evalueringer og kunnskapsutvikling på forvaltningspolitikkenes område. Departementet har ikke initiert forskning om tilsynsfeltet de siste årene, men bidrar med noe generell forskningsfinansiering til for eksempel Arena⁴¹, som ser på hvordan handlingsrommet for norsk forvaltningspolitikk påvirkes av EØS.⁴²

Ifølge Difi er det tilsynsorganene og fagdepartementene selv som må lage nettverk og være drivkraften i en utvikling mot et større felles begrepsapparat og kunnskapsbasert erfaringsutveksling, mens Difi og andre kunnskapsmiljøer kan bistå faglig.⁴³

7.2 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets bidrag til formidling av kunnskap om tilsyn som virkemiddel

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet mener at det er viktig å skape arenaer for diskusjon av sentrale tema om tilsyn som virkemiddel, siden effekt av organisering og rammebetingelser for statlig virksomhet påvirkes av en rekke faktorer. Det finnes ifølge departementet få sikre svar på hvilken effekt ulike virkemidler har.⁴⁴

Departementet trekker fram Partnerforum og Nordisk administrativt forbund som viktige møteplasser, og mener at også stortingsmeldinger og veiledninger om ulike tema er viktig for å spre kunnskap.⁴⁵

Det ligger i oppdraget til Difi å arrangere forskjellige seminarer om tilsyn for å spre kunnskapen som er opparbeidet på feltet. I tillegg ønsker Difi å være en lett tilgjengelig samtalepartner for departement og direktorat, og har i den forbindelse hatt flere møter med ulike tilsynsorgan og departement som ønsker bistand til å håndtere ulike sider ved tilsynsvirksomhet.⁴⁶

39) Intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

40) Ibid.

41) Senter for europaforskning ved Universitetet i Oslo.

42) Intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

43) Intervju med Direktoratet for forvaltning og IKT.

44) Intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

45) Ibid.

46) Intervju med Direktoratet for forvaltning og IKT.

Departementet viser til at mange direktorat og tilsynsorgan utveksler erfaringer og bygger kunnskap gjennom deltakelse i internasjonalt samarbeid. Et eksempel på dette er institusjonell kontakt med tilsvarende tilsynsorgan i andre land gjennom deltakelse i ekspertgrupper og byråer i EU. Konkrete elementer og forhold knyttet til tilsynsfeltet påvirkes i stor grad av forhold i den enkelte sektor. Etter Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets vurdering vil det derfor ha begrenset nytteverdi for sektordepartementene om Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet inntar en tyngre veiledningsrolle på tilsynsfeltet enn departementet har nå gjennom Difi.⁴⁷

Dette synet får støtte i Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeidsdepartementet. De to departementene mener heller ikke at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet bør innta en sterkere og mer aktiv rolle når det gjelder veiledning om tilsyn som virkemiddel overfor andre departement eller overfor tilsynsorgan. De opplever at det er mer naturlig at tilsynsorganene selv, eventuelt i samarbeid med tilsynsobjektene, arbeider med metode-, kunnskaps- og kvalitetsutvikling på tilsynsfeltet. Departementene viser til at direktørene for de store tilsynsorganene i Norge møtes jevnlig, og at norske tilsynsorgan deltar i det nordiske og internasjonale samarbeidet på etatsnivå.⁴⁸

Det er ifølge Difi en utfordring å formidle den tilgjengelige kunnskapen om tilsynsfeltet til relevante aktører slik at den kan brukes i praksis. Difi mener at det er behov for flere arenaer for å formidle kunnskap og legge til rette for kunnskapsbasert erfaringsutveksling mellom ulike faginstanser.⁴⁹

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet skal publisere en veileder for organisering av statlige virksomheter. Hensikten med veilederen er å gjøre regjeringens prinsipper for organisering av statlig virksomhet bedre kjent og heve kunnskapen og bevisstheten i departementene om hvilke spørsmål det må tas stilling til i (re)konstituering av statlig virksomhet. Veilederen retter seg ikke mot tilsynsorgan spesielt, men den omfatter tilsynsfunksjoner og -oppgaver.⁵⁰

47) Intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

48) Intervju med Arbeidsdepartementet og intervju med Samferdselsdepartementet.

49) Intervju med Direktoratet for forvaltning og IKT.

50) Intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

8 Vurderinger

8.1 Det er risiko for at tilsynet i enkelte faser ikke er tilstrekkelig målrettet

Undersøkelsen viser at tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene opplever at de har nødvendig kompetanse og frihet til å velge den tilsynsmetodikken som kreves i gjennomføringsfasen. Også et stort flertall av tilsynsobjektene til Arbeidstilsynet, Statens helsetilsyn og Luftfartstilsynet opplever at tilsynet blir gjennomført profesjonelt og med god kompetanse. Tilsynsorganene og tilsynsenhetene opplever imidlertid at de har større utfordringer i planleggingsfasen og oppfølgingsfasen.

8.1.1 Planleggingen av tilsynsvirksomheten kan bli mer målrettet

Gode risiko- og vesentlighetsvurderinger krever at virksomheten har god kjennskap til området det føres tilsyn med. De fleste tilsynsorgan og tilsynsenheter i fylkesmannsembetene gjennomfører områdeovervåkning, men rundt halvparten av dem opplyser at dette arbeidet i praksis nedprioriteres, noe som innebærer at kunnskapsgrunnlaget for å utarbeide risiko- og vesentlighetsvurderinger er svakere enn forutsatt. Nesten alle utarbeider risiko- og vesentlighetsvurderinger, men eksterne krav – i lov, fra departement eller fra overordnet tilsynsorgan – forhindrer i noen grad at det føres tilsyn der risikoen for avvik og vesentligheten etter tilsynsorganets eller -enhetens egen vurdering er størst.

Konsekvensen av at risiko- og vesentlighetsvurderinger ikke utarbeides på et tilstrekkelig grunnlag, eller at tilsyn ikke gjennomføres på bakgrunn av risiko- og vesentlighetsvurderinger, er at det er usikkerhet knyttet til om det føres tilsyn med de tilsynsområdene og -objektene der risikoen for avvik og vesentlighet er størst.

I Innst. S. nr. 222 (2002–2003) understreket komiteflertallet at tilsynsorganene i noen tilfeller heller bør prioritere informasjon, veiledning og dialog framfor kontroll og påfølgende reaksjon på avvik. Ett av ti tilsynsårsverk brukes til veiledning og informasjon, mens sju av ti tilsynsårsverk brukes på kontroll av tilsynsobjektene. Rundt halvparten av tilsynsorganene og tilsynsenhetene opplyser at de påpeker samme type feil år etter år. Dette kan tyde på at kontroll gir lite erfaringsoverføring til objekter som ikke blir kontrollert, og at det først og fremst er de virksomhetene som er gjenstand for kontroll, som lærer av tilsynet. Det kan bety at tilsynsorganene bør vurdere om veiledning og informasjon i noen tilfeller kan være et mer hensiktsmessig virkemiddel for å fremme god praksis og forebygge avvik.

En del små og mellomstore tilsynsorgan og tilsynsenheter mener at de er pålagt å gjennomføre kontroll av tilsynsobjektene der andre aktiviteter, som for eksempel kurs og informasjonskampanjer, kunne ha vært mer formålstjenlig. Derfor kan det være grunn til å vurdere om tilsynsvirksomheten ville hatt større effekt dersom tilsynsorganene og tilsynsenhetene hadde hatt mer frihet til å bruke sitt faglige skjønn til å velge aktiviteter.

8.1.2 Oppfølging av tilsynsobjektene kan bli mer målrettet

Det er en risiko for at oppfølging av tilsyn ikke bidrar godt nok til å få tilsynsobjektene til å rette opp påviste feil og mangler. En tredel av tilsynsorganene og halvparten av tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene opplyser at de i noen grad prioriterer å gjennomføre nye tilsyn framfor å følge opp allerede gjennomførte tilsyn. Samtidig svarer halvparten av tilsynsorganene og tilsynsenhetene at de har behov

for sterkere reaksjonsmidler, og mange mener også at de har behov for mer nyanserte reaksjonsmidler. De fleste tilsynsorganene som svarer at de har behov for sterkere reaksjonsmidler, mener at det er avgjørende for om tilsynsobjektene retter opp avvik.

Det kan være legitime grunner til å prioritere nye tilsyn framfor å følge opp allerede gjennomførte tilsyn, men mangelfull oppfølging og/eller at reaksjonsmulighetene ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset tilsynsorganenes og tilsynsenhetenes behov, medfører risiko for at tilsynsobjektene ikke retter opp påviste feil og mangler.

8.1.3 Tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene er ikke tilstrekkelig samordnet

Over halvparten av tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene opplyser at andre tilsynsorgan fører tilsyn med områder som overlapper deres tilsynsområder, og et klart flertall av tilsynsorganene og tilsynsenhetene mener at tilsynsobjektene ville hatt nytte av at tilsynene var mer samordnet. Fylkesmannsembetene har et særskilt ansvar for samordning av tilsyn overfor kommunene. Likevel framstår ikke tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene som mer samordnet enn tilsynsorganene, og de skiller seg heller ikke ut ved å gjennomføre flere samordningsaktiviteter.

Videre svarer halvparten av tilsynsorganene og en femdel av tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene at tilsynsobjektene må rapportere samme informasjon flere ganger til ulike tilsynsorgan og/eller offentlige instanser. Spørreundersøkelsen blant tilsynsobjektene peker i samme retning. Gjentatt rapportering av samme informasjon fører til unødig belastning for tilsynsobjektene.

Tilsynet skal være samordnet slik at byrden for den det føres tilsyn med, blir mindre. Organisering, arbeidsdeling, styringssystem og arbeidsformer må legges til rette for samordning av politikkområder og virkemidler. Når tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene mener at tilsynsobjektene ville hatt nytte av mer samordning, samtidig som de mener at tilsynsobjektene må rapportere dobbelt, viser det at samordningen ikke er god nok på alle områder.

8.2 Tilsynsorganene og fagdepartementene har lite systematisk styringsinformasjon om effekt av tilsynsvirksomheten

Selv om de fleste tilsynsorganene og tilsynsenhetene opplever at de har god kunnskap om tilsynsvirksomheten, viser undersøkelsen at tilsynsorganene og tilsynsenhetene i begrenset grad har løpende styringsinformasjon om hvorvidt det føres tilsyn med de rette områdene, og hvorvidt valgt tilsynsaktivitet (for eksempel tilsyn kontra veiledning og informasjon), tilsynsmetodikk og reaksjonsbruk er hensiktsmessig. Dette er viktig kunnskap å ha for å kunne innrette tilsynsvirksomheten mest mulig effektivt, slik at virksomheten når målene og resultatkravene på en effektiv måte. Virksomheten må ha en oppfatning om hvilke virkemidler som fungerer best, før tiltak iverksettes, noe som krever kunnskap om årsakssammenhenger og evne til å evaluere tiltak.

Tilsynsorganene har også i liten grad dokumentasjon som viser om formålet med tilsynsvirksomheten nås. Bare et fåtall av tilsynsorganene har gjennomført undersøkelser om effekt av tilsynsvirksomheten som er systematiske nok til at de kan uttale seg om hvorvidt tilsynsvirksomheten har effekt. Selv om det kan være krevende å dokumentere effekt av tilsynsvirksomheten, viser de innsendte undersøkelsene at dette har vært gjort på ulike tilsynsområder og med ulike metoder. Det viser at det er mulig for flere tilsynsorgan å gjennomføre effektundersøkelser.

Undersøkelsen viser videre at i tildelingsbrevene stiller under halvparten av fagdepartementene krav til tilsynsorganene om å belyse effekt av tilsynsvirksomheten. Av disse stiller kun tre av departementene krav om at effekt av tilsynsvirksomheten skal dokumenteres.

Mer systematisk kunnskap om effekt av tilsynsvirksomheten vil gi bedre grunnlag for å vurdere hvilke aktiviteter, tilsynsmetoder og reaksjoner som er best egnet til å oppfylle formålet med tilsynsvirksomheten, og kan bidra til mer målrettet styring av tilsynsorganene og deres tilsynsvirksomhet.

8.3 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har begrenset sin rolle som pådriver for utvikling av tilsynsorganene

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har ansvar for å systematisere og formidle kunnskap om organisering og rammebetingelser for statlig virksomhet på et mer overordnet nivå. I St.meld. nr. 19 (2008–2009) blir kunnskapen innen tilsynsområdet karakterisert som svak, spredt og lite systematisk. Departementet mener det er behov for mer kunnskap, men har i liten grad initiert undersøkelser om hvordan tilsyn fungerer som forvaltningspolitisk virkemiddel.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets policy er at fagdepartementene og tilsynsorganene selv skal utvikle nettverk og lignende for å bygge opp kompetanse om mer operative forhold, som metodikk, praksis og effekt. Departementet påpeker at fora for formidling av erfaringer og diskusjon om tilsyn som virkemiddel er viktig, men har i begrenset grad lagt til rette for slike fora.

Fagdepartementene som er ansvarlige for sine tilsynsorgan, kan ha bedre forutsetninger enn Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet til å vurdere forhold knyttet til det enkelte tilsynsorgan og sektorspesifikke problemstillinger. Tilsynsvirksomhet har imidlertid noen fellestrekk som gjør at tilsynsorganene og fagdepartementene vil stå overfor en del av de samme utfordringene. Slike utfordringer kan være å ha kunnskap om forutsetninger for når ulike virkemidler fungerer best, å ha et egnet rammeverk for risiko- og vesentlighetsanalyser og å ha teknikker for å kunne vurdere effekt av tilsynsvirksomheten. Dette er krevende områder som det kan være lite hensiktsmessig at hvert enkelt tilsynsorgan og fagdepartement bruker ressurser på å løse alene. For å ivareta forvaltningspolitiske verdier som effektiv ressursbruk og måloppnåelse bør FAD i større grad være en pådriver for å øke kunnskapsgrunnlag og formidling om tverrgående problemstillinger på tilsynsfeltet. Det kan også vurderes om det er behov for enkelte tverrgående prinsipper og retningslinjer for å bidra til at tilsynsorganene kan lære av hverandre på en bedre måte enn det som er tilfelle i dag. Slike prinsipper og retningslinjer kan også bidra til at samordningen på tilsynsfeltet blir bedre.

9 Litteraturliste

Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med følgende aktører:

- Arbeidsdepartementet
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Direktoratet for Arbeidstilsynet:
 - to intervjuer med ledelsen
 - ett intervju med fokusgruppe med tilsynsinspektører
- Luftfartstilsynet:
 - to intervjuer med ledelsen
 - ett intervju med fokusgruppe med tilsynsinspektører
- Statens helsetilsyn:
 - to intervjuer med ledelsen
 - ett intervju med representanter for fylkeslegene
 - ett intervju med fokusgruppe med tilsynsinspektører fra Statens helsetilsyn
 - ett intervju med fokusgruppe med tilsynsinspektører fra fylkesmannsembetene som fører tilsyn på vegne av Statens helsetilsyn
- Direktoratet for forvaltning og IKT

Brev og tildelingsbrev

- Arbeidsdepartementet (2011–2012) *Tildelingsbrev til Arbeidstilsynet*
- Arbeidsdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Petroleumstilsynet*
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Likestillings- og diskrimineringsombudet*
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Forbrukerombudet*
- Finansdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Finanstilsynet*
- Fiskeri- og kystdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Fiskeridirektoratet*
- Fiskeri- og kystdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Kystverket*
- Fornyings-, administrasjons-, og kirkedepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Datatilsynet*
- Fornyings-, administrasjons-, og kirkedepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Konkurransetilsynet*
- Fornyings-, administrasjons-, og kirkedepartementet (2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet – tilbakemelding på utkast til rapport.* Brev til Riksrevisjonen, 14.01.2014.
- Fornyings-, administrasjons-, og kirkedepartementet (2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet – kommentarer til utkast til revisjonskriterier.* Brev til Riksrevisjonen, 23.03.2012.
- Forsvarsdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Nasjonal sikkerhetsmyndighet*
- Helse- og omsorgsdepartementet (2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet.* Brev til Riksrevisjonen, 13.01. 2014.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2011–2012) *Tildelingsbrev til Statens helsetilsyn*
- Helse- og omsorgsdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Statens legemiddelverk*
- Helse- og omsorgsdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Statens strålevern*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*

- Kommunal- og regionaldepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Direktoratet for byggkvalitet*
- Kulturdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Lotteri- og stiftelsestilsynet*
- Kulturdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Medietilsynet*
- Kulturdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Språkrådet*
- Kunnskapsdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen*
- Kunnskapsdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet*
- Landbruks- og matdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Mattilsynet*
- Miljøverndepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Klima- og forurensningsdirektoratet*
- Miljøverndepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Sjøfartsdirektoratet*
- Nærings- og handelsdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Direktoratet for mineralforvaltning*
- Nærings- og handelsdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Justervesenet*
- Nærings- og handelsdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Sjøfartsdirektoratet*
- Olje- og energidepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Norges vassdrags- og energidirektorat*
- Olje- og energidepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Oljedirektoratet*
- Samferdselsdepartementet (2014)
- Samferdselsdepartementet (2011–2012) *Tildelingsbrev til Luftfartstilsynet*
- Samferdselsdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Post- og teletilsynet*
- Samferdselsdepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Statens jernbanetilsyn*

Bøker

- Lindøe, Preben H., Jacob Kringen og Geir Sverre Braut (red.) (2012). *Risiko og tilsyn. Risikostyring og rettslig regulering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stub, Marius (2011) *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet. Undersøkelse og beslag i feltet mellom forvaltningsprosess og straffeprosess*. Oslo: Universitetsforlaget.

Rapporter

- Arbeidstilsynet (2011) *Årsrapport 2011 for Arbeidstilsynet*.
- Difi (2012). *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse*. Rapport 2012:7.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2012) *Evaluering av Statens helsetilsyns utrykningsgruppe*
- Kunnskapsdepartementet (2008) *Evaluation of NOKUT – The Norwegian Agency for Quality Assurance in Education Report 2: NOKUT's national role*
- Statens helsetilsyn (2011) *Årsrapport 2011 Statens helsetilsyn*.
- Luftfartstilsynet (2011) *Årsrapport 2011*.
- NIBR (2011) *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode*. Rapport nr. 28.
- NTNU Samfunnsforskning AS (2011) *Når tilsynet drar hjem. Hvordan lukker skoleeier avvik?*
- Statistisk sentralbyrå (2011) *Effekter av Klifs tilsyn. Resultater fra produktkontrollen 2001–2010*. SSB-rapporter 18/2011.
- Statskonsult (2002) *(Be)grep om tilsyn*. Rapport nr. 12.

Regelverk og retningslinjer

- *Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 14. november 2006 (økonomireglementet).*
- *Veileder. Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten.* Senter for statlig økonomistyring 12/2010.
- *Styrende dokumenter for tilsyn.* Et samarbeid mellom Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Mattilsynet, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, Petroleumsstilsynet, Klima- og forurensningsdirektoratet, Statens helsetilsyn og Statens strålevern. Versjon 6 2011.

Stortingsdokumenter

- Innst. S. nr. 222 (2002–2003) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn.*
- Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene.*
- Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommunar og fylkeskommunar m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren).*
- St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn.*
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.*

Utredninger

- NOU 2003:3 *Fra bot til bedring.*
- NOU 2004:17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren.*
- NOU 2012:2 *Innenfor og utenfor.*

Andre kilder

- Arbeidsdepartementet (2011–2012) *Referater fra etatsstyringsmøter med Arbeidstilsynet*
- Helse- og omsorgsdepartementet (2011–2012) *Referater fra etatsstyringsmøter med Statens helsetilsyn*
- Samferdselsdepartementet (2011–2012) *Referater fra etatsstyringsmøter med Luftfartstilsynet*



662 328 7 894 823 -7 490 960 549



241 344

Trykk: 07 Media 2014

Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



34 664 668 77 350 4 552 875 6 156 289 -843 761 -651 556 60 744 34 158