

SNF-RAPPORT NR. 09/04

En vurdering av kostnader og nytteeffekter av den statlige tilsynsfunksjonen med kommunene

av

**Christian Andersen
Tone Marie Ektvedt
Winfried Ellingsen
Kjell J. Sunnevåg**

SNF-prosjekt nr. 2691
Tilsynsutvalget

Prosjektet er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, JUNI 2004

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale
med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo.
Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale
og i strid med åndsverkloven er straffbart
og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-03204
ISSN 0803-4036

FORORD

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Bergen, juni 2004

Kjell J. Sunnevåg
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	1
2. METODISK TILNÆRMING	4
3. KOMMUNEUTVALGET	8
4. OPPBYGGING AV SPØRRESKJEMA RETTET MOT KOMMUNENE	10
5. LØNN, SOSIALE UTGIFTER OG OVERHEAD	14
6. NYTTEEFFEKTER.....	15
7. RESSURSBRUK PÅ KOMMUNESIDEN	39
8. VURDERING AV NYTTEEFFEKTER SETT FRA FYLKESMANNSSIDEN	45
9. RESSURSBRUK PÅ FYLKESMANNSSIDEN.....	49
10. KONKLUDERENDE MERKNADER.....	58
11. REFERANSER	70
APPENDIKS 1 - SPØRRESKJEMA KOMMUNE.....	71
APPENDIKS 2 - SPØRRESKJEMA - FYLKESMENN.....	74

1. INNLEDNING

Offentlig tilsyn er myndighetenes utadrettede virksomhet for å se til at lover og forskrifter (myndighetskrav) etterleves. Tilsyn i Norge utøves av en rekke ulike aktører i tillegg til staten, deriblant Stortinget, Domstolene og kommunene. I Statskonsult (2000) om statlig tilsyn presiseres tilsyn til å omfatte "myndighetsapparatets kontroll med hvordan rettslige forpliktelser knyttet til ekstern produksjon, aktivitet eller posisjon etterleves, samt eventuelle etterfølgende reaksjoner ved avvik".

Statlig tilsyn med kommunesektoren er i all hovedsak lagt til Fylkesmannen. Fylkesmannen er Kongens og regjeringens representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp. På vegne av flere departementer utfører fylkesmannen en rekke forvaltningsoppgaver i forhold til kommuner og enkeltpersoner, og er klagemyndighet og tilsynsmyndighet.¹

Lågbu (1995) skriver at fylkesmannsembetet ble marginalisert ved opprettelsen av den "nye" fylkeskommunen i 1976. Fylkesmannen beholdt imidlertid viktige oppgaver, ikke minst knyttet til kontroll og oppfølging av den statlige politikken overfor kommunene. Han peker på at nærhet til kommunene, med god lokalkunnskap og oversikt, trolig var grunnen til at sentrale myndigheter har valgt å legge kontrolloppgaver og oppfølging overfor kommunene til fylkesmannsembetet. I St.prp. nr. 66 (2002-03) slås det videre fast at en helhetlig tilnærming innebærer at statens tilsyn med kommunene forankres hos fylkesmannen, og at denne oppgaven omfatter både en kontrollør og en veilederrolle.

Kommunesektoren er også gitt et eget tilsynsansvar. Det overordnede kontrollansvaret i en kommune er lagt til kommunestyret gjennom

¹ I tillegg til fylkesmannen ivaretas statlige tilsynsoppgaver i forhold til kommunesektoren innenfor enkelte områder også av andre statlige organer.

kommunelovens bestemmelse om at kommunestyret har det øverste tilsynsansvaret med sin forvaltning.

Kommunestyret/fylkestinget har videre en plikt til å etablere et *kontrollutvalg* som skal føre løpende tilsyn med den kommunale/fylkeskommunale forvaltning på sine vegne. I dette ligger at det er kontrollutvalget som i praksis utøver kommunestyrets/fylkestingets tilsynsmyndighet.

Kontrollutvalget har etter gjeldende forskrifter også oppgaver og ansvar i forbindelse med regnskapsrevisjon, revisjon av internkontroll og *forvaltningsrevisjon*.

Videre har Kontrollutvalget en plikt til å sørge for at det blir iverksatt undersøkelser og granskning ved mistanke om uregelmessigheter og misligheter. Utvalgene skal bidra til å styrke tilliten til at kommunale oppgaver blitt ivaretatt på best mulig måte, og bidra til at innbyggerne kan være trygge på at kommunal forvaltning har en fornuftig og legal ressursbruk. Det er imidlertid *bruken* av skattebetalernes penger som skal granskes. Kontrollutvalget er således ikke et ombud for innbyggerne, men kommunestyrets viktigste verktøy for å føre kontroll og tilsyn med egen virksomhet. Vi vil i rapporten benytte "kommunens egen internrevisjon" som en betegnelse på disse kontrollfunksjonene.

Også *administrasjonssjefen* har et ansvar for å føre kontroll med kommunens virksomhet. I Ot.prp.nr. 70 (2002-2003) pekes det på at selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må det regnes som fast praksis at administrasjonssjefen har ansvar for etablering av internkontroll i administrasjonen, og at det etableres rutiner og systemer som sikrer at organisasjonen når de mål som er satt.

Tilsynsutvalget ble nedsatt i juni 2003. Utvalget skal gå gjennom statlig tilsyn med kommunesektoren. Bakgrunnen for denne rapporten er at Tilsynsutvalget ønsket en utredning av om statlig tilsyn med kommunesektoren er en formålseffektiv og kostnadseffektiv måte å nå målene med statlig tilsyn med kommunesektoren. Dette omfatter også en vurdering av de administrative og

økonomiske konsekvensene ved statlig tilsyn – også sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

1. Identifisere ressursbruk og kostnader knyttet til å *utøve* den kommunale tilsynsfunksjonen.
2. Identifisere ressursbruk og kostnader knyttet til å *følge opp* det statlige tilsynet på ulike områder på kommunenivå, både før, under og etter tilsynet.
3. Identifisere nytteeffekter av det statlige tilsynet i kommunen
4. Vurdere kostnadseffektiviteten av det statlige tilsynet med kommunesektoren.

Et samfunnsøkonomisk perspektiv på tilsynsfunksjonen omfatter alle relevante effekter. Nytteeffekter kan f.eks. være at tilsynet bidrar til mer effektive arbeidsmåter. På den annen side kan det også oppstå kostnader knyttet til utøvelse av tilsynet ut over de direkte kostnadene, f.eks. at tilsynene har uheldige effekter i forhold til vel innarbeidede og vel fungerende rutiner i kommunen. Det sier seg selv at mange av de relevante effektene av tilsyn vil være vanskelig, om ikke umulig, å fange opp i en analyse.

Dermed sier det også seg selv at deler av analysen vil være kvantitativ, mens andre deler må være mer kvalitativ i tilnærmingen. Med andre ord kan vi kun forvente å få et estimat på kostnadene, som så kan sammenlignes mer kvalitativ vurdering av nytteeffekter. Dette innebærer altså at analysen ikke er en samfunnsøkonomisk kost-nytte analyse i streng forstand, der alle effekter kvantifiseres i monetære termer og sammenlignes med et gitt null-alternativ.

I det følgende vil vi beskrive metodisk tilnærming i prosjektet. Deretter vil vi presentere utvalget av kommuner som inngår i undersøkelsen, og noe deskriptiv statistikk knyttet til disse. I kapittel 6 og 7 ser vi nærmere på henholdsvis nytteeffekter og kostnader knyttet til tilsyn sett fra kommunesiden. I kapittel 8 og 9 ser vi på tilsvarende dimensjoner sett fra fylkesmannsembetene. Rapporten konkluderes i kapittel 10.

2. METODISK TILNÆRMING

Vi har tatt sikte på å innhente informasjon om utøvingssiden gjennom skriftlig henvendelse (e-post, faks) til nøkkelinformanter ved fylkesmannsembetet (fylkesmannen, assisterende fylkesmann, avdelingsledere). Vi har videre innhentet tilgjengelig informasjon om årsverk og kostnader knyttet til tilsynsfunksjonen fordelt på en matrise med ulike tilsynsfunksjoner (inspeksjoner og systemrevisjon) i tillegg til behandling av klagesaker og veiledning langs den ene dimensjonen, og de ulike kommunalt relevante tilsynsområder langs den andre dimensjonen. Innhenting av slik informasjon har skjedd gjennom direkte kontakt med fylkesmannsembetene.

Informasjon om kostnader og effekter av tilsyn er hovedsaklig basert på telefonintervju med et utvalg rådmenn, evt. kommunaldirektører i den grad vi innhenter informasjon fra noen av de større byene. Telefonintervjuet har vært utformet som en gjennomgang av et spørreskjema. Noen respondenter har imidlertid fylt ut spørreskjema selv, og returnerte det til oss elektronisk. Spørreskjemaene som har vært benyttet er vedlagt.

Spørreskjema ble sendt ut på forhånd slik at respondentene hadde tid til å forberede seg, og innhente nødvendig grunnlagsinformasjon fra medarbeidere på forhånd. Tett oppfølging og gjentatte henvendelser har medført at svarprosenten har blitt høy i undersøkelsen. Om svarprosenten er høy, kan det likevel være vanskelig å si noe sikkert om *presisjonen* i svarene, dvs. i hvilken grad respondentene har innhentet nødvendig grunnlagsinformasjon, eller om de har svart på grunnlag av et mer løst fundert estimat, f.eks. med hensyn på ressursbruk. Vi velger dog å gå ut fra at rådmannen i de fleste kommuner kan gi en rimelig god vurdering av ressursbruk og nytteeffekter knyttet til det statlige tilsynet.

Med unntak av Akershus, Oslo og Oppland inngår *alle* fylkesmannsembetene i utvalget. Videre har vi valgt ut 2 kommuner fra hvert fylke ut fra innbyggertall, der vi i hovedsak velger fra gruppen kommuner med 20% størst innbyggertall og 20% minst innbyggertall. I tillegg til har vi tatt med tre større bykommuner.

Dette ga et utvalg på 39 kommuner. En av kommunene har ikke svart, det vil si at utvalget av respondenter er på 38 kommuner. Vi vil i presentasjonen av resultatene også presentere medianverdien med et skille mellom små og store kommuner. Her er skillet satt ved 10.000 innbyggere. Begrunnelsen for det er at det ved ulike kommuneundersøkelser som er fordelt på innbyggertall gjerne deles inn i seks grupper: <3.000, 3.000-5.000, 5.000-10.000, 10.000-20.000, 20.000-50.000, >50.000. En todeling basert på et skille ved 10.000 innbyggere er hensiktsmessig med et såpass lite utvalg som 38 kommuner, ikke minst fordi vi får omlag en halvdeling av utvalget. Vårt kommuneutvalg er presentert i neste kapittel.

Undersøkelsen gir oss en oversikt over ressursbruken ved fylkesmanns-embetene fordelt på funksjonene tilsyn (inspeksjoner og systemrevisjon), veiledning og klagebehandling som igjen er fordelt på fylke. Videre har vi grunnlag for å anslå den samlede ressursbruk knyttet til tilsyn. Anslag på årsverkskostnad sammen med anslag på overhead gir grunnlag for å anslå samlede kostnader knyttet til tilsyn fra tilsynssiden.

Videre har undersøkelsen gitt grunnlag for å anslå ressursbruken i utvalgskommunene knyttet til forberedelse, gjennomføring og etterarbeid ved tilsyn. Sammen med anslag på årsverkskostnad sammen med anslag på overhead kan vi anslå samlet ressurskostnad knyttet til tilsyn på kommunesiden.

Undersøkelsen gir oss også grunnlag for å si noe om effekter av tilsyn, veiledning og klagemulighet fordelt på sektor. Vi kan sammenholde rådmennenes vurdering med fylkesmanns-embetets vurdering.

Viktigst er det imidlertid at vi kan få et inntrykk av kost-nytte forholdet fordelt på sektor. Hvis f.eks. de samlede tilsynskostnadene på utøvende og kommunalt hold på en gitt sektor (f.eks. beredskap) er forholdsvis høye, mens effekten er lav i den forstand at det i liten grad påvises regelbrudd, har man et lavt kost nytte forhold. Vi kan altså vekte kostnader med en nyttevurdering og få et slags kost-nytte forhold på den enkelte sektor på landsbasis og på fylkesbasis.

Spørreundersøkelsen rettet mot rådmennene i utvalgskommunene gir oss videre grunnlag for å få innsikt i andre viktige sammenhenger, f.eks. tilsynets betydning i forhold til andre "revisjonskanaler", dvs. kommunens egne revisjonsfunksjoner, media o.s.v., noe som kan benyttes til å kvalifisere kost-nytte forholdet ytterligere.

2.1 Diskusjon av kommentarer til spørreskjema fra fylkesmannsembetene

Det har vært en del innvendinger og kommentarer til skjemaene vi brukte, og spesielt i forhold til ressursmatrisen (anslag over årsverk knyttet til tilsyn mv.) fra fylkesmennene. Usikkerhet rundt definisjoner og anslag har vært et sentralt moment, og det har vært vist til at tilsyn er et begrep med mange definisjoner og assosiasjoner. Vår fremgangsmåte for å sikre at begrepsbruken var mest mulig presis, var å ta kontakt med Fylkesmannen i Hordaland for å diskutere innholdet i begrepet, samt å kvalitetssikre opplysninger gjennom kontakt med oppdragsgiver. Resultatet er funksjonsinndelingen i ressursmatrisen i systemrevisjon, inspeksjon, klagesaksbehandling og veiledning utenom den oppsøkende virksomheten. Det er fremdeles rom for tolkninger, men vi forventet at embetene som opererer med begreper så som verifikasjon og kartlegginger ville ha mulighet å fylle ut matrisene.

Videre har det blitt uttrykt at verdiene som etterlyses er grove anslag som ikke vil være tilstrekkelig som en forsvarlig premiss for hvordan statlig tilsyn skal utformes i fremtiden. Til dels har problemet sammenheng med den korte tidsfristen for prosjektet og at utformingene av spørsmålene tok hensyn til dette. Imidlertid er det vår oppfatning at en mer utømmende spesifisering bare ville komplisert prosjektet uten nødvendigvis å tilføre undersøkelsen mer presisjon. Til dels er problemene av embetsintern karakter: "Vi har for tidligere år ikke regnskapsoversikter/planverk som gir oss grunnlag for å anslå på et kvalitativt forsvarlig grunnlag etterspurte verdier"; "Vi har ikke full oversikt over områder FM driver veiledning, tilsyn og klagesaksbehandling med". Noen av fylkesmennene har ikke tilsynskalender, mens andre ikke kan svare på hvor stor del av fylkesmannens virksomhet som er relatert til kommunetilsyn. Andre

henviser til at oppfølging av ROBEK kommuner ikke ligger innenfor tilsynsbegrepet og klagemulighet og at det derfor ikke skulle være mulig å levere anslag for tilsyn med kommuneøkonomi. Manglende oversikt over Fylkesmannens virksomhet har gjort det vanskeligere å få alle nødvendige tall for analysen på plass. Vår vurdering er likevel at de fleste fylkesmenn har klart å svare på vesentlige deler av vår henvendelse uten større problemer, og at de anslag på ressursbruk som presenteres stemmer noenlunde overens med virkeligheten.

3. KOMMUNEUTVALGET

Det er viktig å få et mest mulig representativt kommuneutvalg. Innen hvert fylke (minus Oslo som ikke er med i undersøkelsen da det både har fylkeskommunale og kommunale oppgaver) har vi valgt kommuner ut fra innbyggertall og beliggenhet i fylket. Vi gjorde utvalget av kommuner etter størrelse i innbyggertall, fordi innbyggertall kan gi et bilde på bosetningsfordeling, sentralisering og nettverk i fylket. I utgangspunktet må vi gå ut fra at det kan være en sammenheng mellom kommunestørrelse, kostnader og nytteeffekter ved statlig tilsyn. Dersom det er sammenheng mellom kommunestørrelse og den nytte og de kostnader kommunen opplever knytter til statlig, vil dette fanges opp i undersøkelsen.

Vi har vurdert ulike tilnæringer til kommuneutvalget. Siden det er for få kommuner innen hvert fylke til å kunne si noe om fylkesvise variasjoner i vurderingen av nytteeffekter, har det vært viktigst å få en god spredning i forhold til geografi, kommunetype og innbyggertall på landsbasis, noe vi mener kommuneutvalget vårt har tilfredsstillt.

Vi har valgt to kommuner innen hvert fylke. Kommunene ble sortert etter størrelse i innbyggertall (folkemengde 1.1 2003, Statistisk Sentralbyrå 2003). Derneft ble fylkene med den rangerte kommunelisten delt i tre like store deler, ut fra stigende innbyggertall. Kommunene ble valgt innen de to gruppene som inneholdt kommuner med flest og færrest innbyggere. Slik fikk vi en stor og en liten kommune (målt i antall innbyggere) innen hvert fylke. Innen disse gruppene valgte vi kommuner etter geografisk fordeling i fylket slik at vi fikk størst mulig spredning, dvs. unngikk geografisk nærliggende kommuner. Det ble i tillegg prøvd å ta hensyn til innbyggerstørrelse i forhold til andre fylker, slik at utvalget ville få en størst mulig innbyggermessig spredningsgrad.

Bergen, Trondheim og Tromsø er tatt med fordi vi ønsket å ha noen større bykommuner fra fylker i ulike deler av landet med i undersøkelsen. Fylkene disse byene tilhører (med unntak av Sør-Trøndelag, fordi en av de kommunene

i utvalget derfra ikke svarte) har derfor tre kommunerepresentanter i utvalget. Videre er Alta kommune i Finnmark med som den største kommunen i fylket.

Spørsmålene ble utarbeidet i spørreskjema (Appendiks 1 - Spørreskjema kommune) og sendt til rådmenn i utvalgskommunene. Deretter ble svarene hentet inn ved telefonkontakt med rådmennene.

En oversikt over kommunene som er med i undersøkelsen finnes under.

Tabell 1. Liste over kommuner som har inngått i spørreundersøkelsen.

Fylke/kommune	Innbyggere pr 1.1.2003	Fylke/kommune	Innbyggere pr 1.1.2003
Østfold fylke:		Hordaland fylke:	
Sarpsborg kommune	49 044	Bergen kommune	235 423
Marker kommune	3 408	Voss kommune	13 821
Akershus fylke:		Ulvik kommune	1 171
Lørenskog kommune	30 220	Sogn og Fjordane fylke:	
Nannestad kommune	9 751	Førde kommune	10 906
Hedmark fylke:		Lærdal kommune	2 180
Kongsvinger kommune	17 348	Møre og Romsdal fylke:	
Tolga kommune	1 796	Kristiansund kommune	17 112
Oppland fylke:		Sande kommune	2 599
Lillehammer kommune	24 946	Sør-Trøndelag fylke:	
Lesja kommune	2 219	Trondheim kommune	152 579
Buskerud fylke:		Roan kommune	1 089
Ringerike kommune	28 055	Nord-Trøndelag fylke:	
Rollag kommune	1 480	Namsos kommune	12 380
Vestfold fylke:		Mosvik kommune	895
Tønsberg kommune	35 656	Nordland fylke:	
Hof kommune	3 040	Rana kommune	25 313
Telemark fylke:		Moskenes kommune	1 248
Notodden kommune	12 402	Troms fylke:	
Tokke kommune	2 454	Tromsø kommune	61 182
Aust-Agder fylke:		Balsfjord kommune	5 638
Lillesand kommune	8 982	Kvænangen kommune	1 418
Bygland kommune	1 296	Finnmark fylke:	
Vest-Agder fylke:		Alta kommune	17 359
Mandal kommune	13 662	Gamvik kommune	1 205
Sirdal kommune	1 786		
Rogaland fylke:			
Klepp kommune	14 135		
Bjerkreim kommune	2 480		

4. OPPBYGGING AV SPØRRESKJEMA RETTET MOT KOMMUNENE

Spørreskjemaene kommunene har fylt ut består av åtte spørsmål som er en vurdering av det statlige tilsynet (se Appendiks 1 - Spørreskjema kommune). Alle spørsmål (unntatt spørsmål 7) er inndelt etter sektorer. De ulike kommunesektorene er: kommunal økonomi, barnehage², skole, helse, sosialtjenester, barnevern, beredskap og miljø. Vurderinger med hensyn til nytteeffekter av statlig tilsyn er strukturert etter hvilken lovgiving som er lagt til grunn. Kommunens vurderinger av tilsynseffekter relatert til *helsesektoren* omfatter blant annet fylkesmannens tilsyn med kommunene etter *helselovgivingen* gjennom *fylkeslegen*. Med *sosialtjenester* mener vi fylkesmannens tilsyn med kommunene etter *sosiallovgivingen*.

Spørreskjemaet ble sendt til rådmenn i hver av utvalgskommunene. Rådmennene ble anmodet om å kontakte sine enheter for å sikre en mest mulig presis vurdering og tolkning av det statlige tilsynet. Spørreskjemaets validitet kan svekkes om antagelser og gjetninger er foretatt fremfor å kontakte ansvarlige enheter. En kort tidsfrist på prosjektet kan også ha påvirket presisjonen i negativ retning, samtidig som vi vet at spørreskjemaer har en tendens til å bli liggende underst i papirbunken uansett tidsfrist. Telefonkontakt med rådmenn har ført til at de fleste har svart samvittighetsfullt på skjemaet. Det var 38 av 39 kommuner som svarte på spørreskjemaet, og dette gir en svarprosent på 97,4%.

² I samsvar med Lov om barnehager er det kommunen som har ansvar for tilsynet med barnehagene. Fylkesmannen har veiledningsansvar overfor kommuner og eiere av barnehager, og kan av eget tiltak føre tilsvarende tilsyn som kommunen. Dette innebærer imidlertid ikke at fylkesmannen har kompetanse til å føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, tilsynsmyndigheten er i dag avgrenset til å gjelde kommunen i den egenskap av å være barnehageeier. Tolkning av kommunenes svar på barnehagesektoren må sees i lys av dette. I Hanssen, et al. (2004) pekes det videre på at noen av fylkesmannsembetene har lagt barnehageområdet til utdanningsavdelingen. De andre embetene har stort sett valgt andre løsninger der området administrativt følger sosial- og barneverntjenestene.

Spørreskjemaene er strukturert på den måten at vi i de to første skjemaene ber om en sektorfordelt vurdering av effektene av tilsyn som omfatter inspeksjoner og systemrevisjon (den utadrettede, oppsøkende virksomheten), samt effekter av den veiledning som ikke skjer i forbindelse med tilsyn. Veiledningsfunksjonen omhandler alle former for formidling, veiledning, kurser og seminarer utenom veiledning i forbindelse med statlig tilsyn. Vi er klar over at det kan være vanskelig å skille mellom tilsyn og veiledning i visse tilfeller og har anmodet kommunene om å bruke skjønn ved begrepsforvirring.

Skjema nummer tre er en vurdering av sektorfordelte effekter av den klagemulighet innbyggerne har til fylkesmannen. Klagemuligheten kan innebefatte enkeltpersoners eller sektorers klagerett på enkeltsaker eller vedtak. Effekter omfatter i hvilken grad klagemuligheten kan føre til et tjenestetilbud mer i samsvar med regelverk, bedret ressursbruk eller bedret organisering i kommunen.

Skjema nummer fire fokuserer på de ressursene som benyttes på kommunalt nivå i samband med statlig tilsyn. Her blir rådmannen bedt om å gi et anslag på antall dagsverk kommunen benytter i forbindelse med statlig tilsyn. Noen rådmenn oppfattet dette spørsmålet som samlet ressursbruk innenfor et år, andre oppfattet det som ressursbruk per statlig tilsyn. Vi måtte derfor gå tilbake til en rekke kommuner for å få konsistens i besvarelsene. Anslagene gjelder per tilsynsbesøk, fordelt på sektorer. Dette gir et bilde av kommunens anslag på tids- og ressursbruk i forhold til de statlige tilsynene fordelt på forarbeid, gjennomføring og etterarbeid.

Femte skjema fokuserer på antall statlige tilsyn som har vært utført på de ulike sektorene i 2002 og 2003. Statlig tilsyn omfatter i denne sammenheng inspeksjoner og systemrevisjon.

Skjema seks tar opp tilsynets betydning i forhold til andre kontrollmekanismer. Rådmannen ble bedt om å vurdere viktighetsgrad fra én (lite viktig) til fem (veldig viktig) av ulike kontrollmekanismer i forhold til tilsyn. Tilsyn som kontrollmekanisme er også vurdert i forhold til hva kommunen mener om dens

viktighetsgrad. De ulike kontrollmekanismene som er med i undersøkelsen, foruten tilsyn, er bystyre/kommunestyre, media, klagemulighet, kommunens egen internrevisjon (bl.a. forvaltningsrevisjon) og administrasjonssjefens kontrollansvar.

Det siste skjemaet er en påstandsvurdering av om statlige tilsyn gjennomføres på de enkelte sektorene for ofte (score én er helt uenig og score fem er helt enig). Påstandsvurderingen formidler kommunens synspunkt på hyppigheten av statlige tilsyn.

Resultatene av spørreundersøkelsen er presentert som tabeller i kapittel 6 og 7. For å se om små kommuner vurderer statlig tilsyn annerledes enn store, har vi laget et skille mellom små og store kommuner på 10 000 innbyggere.

Ikke alle kommuner har fylt ut alt på spørreskjemaet, og dermed blir også svarprosenten ulik etter spørsmål og sektor. Tabellene (som er presentert i kapittel 6 og 7) viser hvor mange kommuner som har svart innen sektorene. Av tabellene kan vi også se scorefordelingen og av dette er det regnet ut median, modus og vektet gjennomsnitt. Spørsmålet som er stilt kommunene, er gjengitt i tabellteksten i anførselstegn.

De fleste spørsmålene i spørreskjemaet er en verdivurdering der man kan rangere svarene mellom én og fem. Score én betyr "i liten grad", "helt uenig" eller "lite viktig", mens fem betyr "i stor grad", "helt enig" eller "veldig viktig". Men hva med den midtre rangeringen, score tre? Betyr score tre tilfredshet, likegyldighet eller at kommunen ikke har tatt noe standpunkt? Ulike tolkninger blir alltid lagt til grunn ved utfylling av spørreskjema, og det er umulig i alle tilfeller å gi en riktig tolkning som passer alle kommuners svar. En stor kommune uttalte som begrunnelse for karakteren tre ved vurdering av hvor viktig tilsyn er som kontrollmekanisme i barnehagesektoren: "Fylkesmannen i ... gjør et nøye arbeid og kan stille spørsmål til kommunen om spesielle problemstillinger. Dette er et meget viktig og nødvendig arbeid. Det er kun dette arbeidet som gir 3". I dette tilfellet må karakteren tre oppfattes som

en god score. Vår oppfatning er også at karakteren tre ofte signaliserer tilfredshet. Denne karakterens tolkning må likevel tas med forbehold.

5. LØNN, SOSIALE UTGIFTER OG OVERHEAD

I analysen vil vi gi et overslag over hvilke kostnader tilsyn innebærer både fra tilsynssiden og fra de kommunene som det føres tilsyn med.

For fylkesmannens side viser tall for stillingskategorier at det er høytutdannet arbeidskraft som er involvert i tilsyn. Vi går ut fra at det samme gjelder for kommunene. For disse grupper er månedsfortjenesten per 1. oktober 2003 gitt i tabellen under.

Tabell 2. Månedsfortjeneste (kilde: SSBs lønnsstatistikk).

	Ansatte med i tellingen	Månedsfortjeneste i alt (kroner)
Universitetsnivå, 1-4 år (nivå 6)	42 837	25 978
Universitetsnivå, over 4 år (nivå 7-8)	7 015	31 171

Gjennomsnittstall for alle kommuner viser at sosiale utgifter utgjør omkring 23% av lønn før sosiale utgifter (KOSTRA).

Overhead er vanskelig å fastslå. Det sikreste er å bruke utgifter til administrasjonsbygg. Dette inngår som en del av kommunens bruttodriftsutgifter. Ser man utgifter til administrasjonsbygg som andel av lønnsomkostninger i administrasjonen finner man at dette er omkring 10%. (KOSTRA). Dette kan brukes som et forsiktig anslag på overhead omkostninger.

Ved omregning av månedsfortjeneste til omkostning for dagsverk brukes i utgangspunktet 22 virkedager pr. måned. Det er imidlertid relevant å ta hensyn til sykefravær, som er med på å øke den effektive pris for å opprettholde tilsynsfunksjonen. Vi bruker 21 som antall virkedager etter sykefravær, hvilket impliserer et sykefravær mellom 4 og 5%. Med utgangspunkt i høyeste lønnsalternativ (universitetsnivå, over 4 år) finner man da at et dagsverk koster $31.171 \cdot (1 + 0,23 + 0,10) / 21 = 1.974$ kr.

Dette anslaget vil bli brukt senere i beregningene.

6. NYTTEEFFEKTER

I dette kapittelet presenterer vi rådmennenes vurdering av nytteeffekter av tilsyn. Vi har bedt dem vurdere nytteeffektene av inspeksjoner og systemrevisjon, samt veiledning og rådgivning som ikke skjer i samband med tilsyn. Vi har også bedt om en vurdering av nytteeffekter av den klagemuligheten innbyggerne har til fylkesmannen. Vi har bedt rådmannen vurdere nytteeffekter i forhold til sektorene i) kommunal økonomi, ii) barnehage, iii) skole, iv) helse, v) sosialtjenester, vi) barnevern, vii) beredskap samt ix) miljø.

Vi har i hovedsak skilt ut nytteeffekter langs fire ulike dimensjoner: a) påvisning av regelbrudd, b) tjenestetilbud mer i samsvar med regelverk c) bedret ressursbruk samt d) bedret organisatorisk praksis.

6.1 Effekt av inspeksjoner og systemrevisjon

Tabell 3 viser kommunens respons på effekten av tilsyn og systemrevisjon i forhold til påvisning av regelbrudd (a). Antall kommuner som har gitt den dårligste scoren på dette spørsmålet ser vi av Tabell 3 er høyt: Innen sektoren "kommunal økonomi" har for eksempel 22 kommuner (av totalt 31) gitt den dårligste scoren her. Også sektorene skole, miljø og barnehage får en svak score, med en medianverdi på 1. At barnehage får dårlig score er imidlertid naturlig. I samsvar med Lov om barnehager er det kommunen som har ansvar for tilsynet med barnehagene. Fylkesmannen har kun et tilsynsansvar med kommunen som barnehageeier. Alle vurderinger i forhold til barnehage i det følgende må ses i lys av dette.

Det ser ut til at rådmennene vurderer det slik at sektorene helse, sosial og barnevern har større utbytte av tilsynsfunksjonen i forhold til påvisning av regelbrudd enn de resterende sektorene. Grunnen til dette kan selvsagt være at dette er sektorer med brukergrupper som er relativt svake i forhold til å ivareta egne interesser og rettigheter i forhold til lovgivningen.

Små kommuner ser ut til mene at tilsyn har en større effekt i forhold til påvisning av regelbrudd enn store kommuner. Dette gjelder sektorene

sosialtjenester, skole, beredskap og miljø. Dette kan være et uttrykk for relative forskjeller i kompetansenivå mellom små og store kommuner. Omvent er det for barnevernsektoren, der store kommuner mener at tilsyn gir marginalt større utbytte i forhold til påvisning av regelbrudd i forbindelse med tilsyn enn små kommuner. En tolkningsmulighet her er at barnevernsektoren i store kommuner er mindre oversiktlige enn i små kommuner.

Tabell 3. Kommunens respons på tilsynseffekten av inspeksjoner og systemrevisjon og i hvilken grad dette fører til påvisning av regelbrudd, fordelt etter sektorer. "I hvor stor grad fører tilsyn (inspeksjoner og systemrevisjon) til påvisning av regelbrudd?" (Skala 1-5, der 1 er i liten grad).

	Kommunal Økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
1	22	24	18	7	11	13	17	17
2	7	2	7	8	5	5	11	8
3	2	2	4	10	4	8	3	4
4	2	3	5	7	8	5	2	2
5	1	0	1	2	3	5	3	1
Sum	34	31	35	34	31	36	36	32
Median	1	1	1	3	2	3	2	1
Modus	1	1	1	3	1	1	1	1
Vektet gjennomsnitt	1,6	1,5	2,0	2,7	2,6	2,6	2,0	1,8
Median små	1	1	2	3	3	2	2	2
Median store	1	1	1	3	2	3	1	1

Tabell 4 viser kommunenes respons i forhold til effekt av tilsyn, og om dette fører til et kommunalt tjenestetilbud som i større grad er i samsvar med regelverket (b).

Vi ser for det første at nytteeffekten av tilsyn i denne sammenhengen vurderes å være jevnt over høyere enn i forhold til å påvise regelbrudd. Dette kan være et uttrykk for at kommunene verdsetter den *veiledning som skjer i forbindelse* med tilsyn. Sektorene kommunal økonomi, barnehage, skole, beredskap og miljø har blitt gitt lavest score på dette spørsmålet. Rådmennene vurderer det slik at nytteverdien er noe høyere for sektorene helse, sosial og barnevern enn de andre sektorene, med en medianverdi på 3.

Kun i forhold til beredskapssektoren ser ut til at små kommuner verdsetter tilsynsfunksjonen i noe større grad enn de store kommunene når det gjelder å bidra til at det kommunale tjenestetilbud er mer i samsvar med regelverket.

Tabell 4. Kommunens respons på tilsynseffekten av inspeksjoner og om kommunalt tjenestetilbud blir mer i samsvar med regelverket, fordelt etter sektorer. "I hvor stor grad fører tilsyn (inspeksjoner og systemrevisjon) til at kommunalt tjenestetilbud blir mer i samsvar med regelverk?" (Skala 1-5, der 1 er i liten grad).

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

Tabell 5 viser kommunens respons på spørsmålet om i hvor stor grad tilsyn fører til bedret ressursbruk i kommunen (c). Det synes å være stor enighet om at tilsyn i liten grad fører til *bedret ressursbruk* i kommunene. Dette er gjerne ikke så overraskende. Tilsyn kan innebære økt ressursbruk gjennom de avvik etc. som blir påpekt. Korrigerings av de avvik som påpekes gjennom tilsyn kan føre til økt ressursbruk for kommunen. Denne økte ressursbruken trenger etter kommunens oppfatning ikke representere *bedret* ressursbruk ut fra en vurdering av relativ viktighet av ulike kommunale oppgaver. En lav score her kan altså være et uttrykk for at tilsyn tidvis kan oppfattes som kostnadsdrivende på en lite optimal måte etter kommunens oppfatning. Dilemmaet mellom kostnadsdrivende pålegg og lovlighetskontroll, gjerne for en kommune som i utgangspunktet har knappe ressurser, er nok noe som fylkesmennene er vel kjent med.

Svært mange kommuner har gitt lavest score for alle sektorene på dette spørsmålet. Median og modus er én i alle sektorene, og kommunens oppfatning

er lett å lese. Ved telefonkontakt ble det nettopp formidlet synspunkter om at statlige tilsyn førte til utgifter og dårligere ressursbruk, heller enn bedret ressursbruk. Små kommuner gir en noe høyere score enn store kommuner i forhold til sektorene kommunal økonomi, skole og helse.

Tabell 5. Kommunens respons på tilsynseffekten av inspeksjoner og i hvilken grad dette fører til bedret ressursbruk, fordelt etter sektorer. "I hvor stor grad fører tilsyn (inspeksjoner og systemrevisjon) til en bedret ressursbruk i kommunen?" (Skala 1-5, der 1 er i liten grad).

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

Kommunens respons på tilsynseffekt i forhold til bedret organisatorisk praksis (d) vises i Tabell 6. Også her viser sektorene og kommunene enighet om at statlig tilsyn i liten grad fører til bedret organisatorisk praksis, dog noe bedre enn i forhold til bedring av ressursbruk. Medianverdi er to for alle sektorene unntatt for miljø, som får medianverdien 1. Små kommuner gir jevnt over noe høyere score enn store kommuner. Særlig for beredskap gir små kommuner en høy score, med en medianverdi på 3. Dette kan være et uttrykk for at den veiledning som skjer i forbindelse med tilsyn omfatter organisatoriske aspekter i tillegg til kun å fokusere på regelverk, og at små kommuner verdsetter dette mer enn store kommuner.

Tabell 6. Kommunens respons på tilsynseffekten av inspeksjoner og om dette fører til en bedret organisatorisk praksis, fordelt etter sektorer. "I hvor stor grad fører tilsyn (inspeksjoner og systemrevisjon) til bedret organisatorisk praksis?" (Skala 1-5, der 1 er i liten grad).

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
1	16	14	15	13	14	16	10	17
2	8	8	7	9	8	9	12	9
3	6	6	8	8	6	7	8	4
4	4	3	4	3	3	3	4	2
5	0	0	1	0	0	1	2	0
Sum	34	31	35	33	31	36	36	32
Median	2	2	2	2	2	2	2	1
Modus	1	1	1	1	1	1	2	1
Vektet gjennomsnitt	1,9	1,9	2,1	2,0	1,9	2,0	2,3	1,7
Median små	2	2	2	2	2	2	3	2
Median store	1	1	1	2	1	2	2	1

6.1.1 Oppsummering av nytteverdien av statlig tilsyn

Vi har her gått inn på kommunenes vurdering av nytteeffektene av den delen av det statlige tilsynet som gjerne kan sies å være den mest sentrale, nemlig inspeksjoner og systemrevisjon. Nytteeffektene har vært vurdert langs fire "nytteområder" – (a) påvisning av regelbrudd, (b) kommunalt tjenestetilbud mer i samsvar med regelverk, (c) bedret ressursbruk i kommunen og (d) bedret organisatorisk praksis. Nytteeffekten har vært vurdert langs en skala fra 1 til 5, der 1 indikerer en lav nytteeffekt.

En score på 1 eller 2 må sies å representere en lav nytteeffekt. Med noen unntak er det her score-verdiene ligger. Dette må sies å representere et viktig signal med potensielt normative implikasjoner. Det er likevel viktig å sammenholde resultatene med vurderingen av ulike kontrollmekanismer opp mot hverandre, noe vi kommer tilbake til.

Unntakene representerer også viktige signaler, og vi ser at det er særlig innenfor helse og barnevern at nytteeffekten er relativ stor (medianverdi på 3) i forhold til å påvise regelbrudd. De samme områdene, i tillegg til sosialtjenester, får en score på 3 i vurderingen av om tilsyn bidrar til et kommunalt tjenestetilbud mer i samsvar med regelverk. At kommunene vurderer

nytteeffekten av tilsyn relatert til barnevernsområdet som forholdsvis stor er gjerne ikke så overraskende, tatt i betraktning av at dette er en sektor med et tilbud som er rettet inn mot en ressurs svak gruppe, og som i en annen grad enn for eksempel skole selv er i stand til fremme sine interesser. Det samme kan til en viss grad sies å gjelde helse- og sosialtjenester, i den forstand at det kommunale tilbudet her i stor grad er rettet inn mot eldre som kanskje i større grad enn yngre mennesker er vant til å ta til takke med de tjenestene de blir tilbudt. En antydningssvis implikasjon er altså at tilsyn er viktigere på områder med et kommunalt tjenestetilbud rettet inn mot ressurs svake brukergrupper.

Innenfor barnevern synes store kommuner at nytteverdien av inspeksjoner (3) er høyere enn små kommuner (2), noe som kan skyldes at forholdene er mer oversiktlige i små kommuner. Ellers er det gjennomgående slik at i den grad det er forskjeller, vurderer små kommuner nytteverdien av (a) til (d) til å være noe høyere enn store kommuner. Dette kan ha sammenheng med forskjeller i tilgangen på kompetanse mellom små og store kommuner, uten at vi har grunnlag for å underbygge dette nærmere.

6.2 Kommunenes vurdering av effekter av veiledning

Kommunene ble bedt om å vurdere i hvor stor grad veiledning (som ikke skjer i forbindelse med tilsyn) førte til a) et kommunalt tjenestetilbud ble mer i samsvar med regelverket, b) en bedret ressursbruk i kommunen, og c) en bedret organisatorisk praksis.

Tabell 7 viser kommunenes respons på spørsmålet om effekten av veiledning, og om dette fører til et større samsvar med regelverket (a). Nyttens vurderes jevnt over høyere enn nytteeffekten av tilsyn (inspeksjoner og systemrevisjon). Det er liten forskjell mellom sektorene, og medianverdien ligger mellom med unntak av beredskap på tre. Barnevern ser ut til å være en sektor der effekten av veiledning i forhold til større samsvar med regelverk vurderes å være noe høyere enn de øvrige sektorer. Ti av 37 kommuner innen barnevernsektoren har oppgitt en score på fire, dvs. at modusverdi er 4. Det er ingen systematiske forskjeller mellom små og store kommuner i karaktergivning. Små kommuner

ser ut til å verdsette funksjonen i større grad enn store kommuner innen miljø og kommunal økonomi. Situasjonen er omvendt for barnehage, helse og beredskap.

Tabell 7. Kommunens respons på effekten av veiledning (som skjer utenom tilsyn) og om dette fører til større samsvar med regelverket, fordelt etter sektor. "I hvor stor grad fører veiledning (som ikke skjer i forbindelse med tilsyn) til at kommunalt tjenestetilbud blir mer i samsvar med regelverk?" (Skala 1-5, der 1 er i liten grad).

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
1	9	5	7	9	5	7	9	9
2	8	12	6	6	10	9	11	7
3	12	12	13	6	9	9	10	12
4	5	4	7	9	8	10	5	5
5	2	1	1	4	2	3	1	1
Sum	36	34	34	34	34	38	36	34
Median	3	3	3	3	3	3	2	3
Modus	3	2	3	1	2	4	2	3
Vektet gjennomsnitt	2,5	2,5	2,7	2,8	2,8	2,8	2,4	2,5
Median små	2	3	3	3	3	3	3	2
Median store	3	2	3	2	3	3	2	3

Tabell 8 viser kommunens respons på nytteeffekten av veiledning og om dette fører til bedret ressursbruk (b). Kommunene verdsetter veiledning i forhold til bedret ressursbruk noe høyere enn nytteeffekten av tilsyn i forhold til bedret ressursbruk presentert i Tabell 5. Små kommuner ser jevnt over ut til å verdsette veiledningsfunksjonen noe høyere enn store kommuner, bortsett fra på helsesektoren.

Tabell 8. Kommunens respons på effekten av veiledning (som skjer utenom tilsyn) og om dette fører til bedret ressursbruk, fordelt etter sektor. "I hvor stor grad fører veiledning (som ikke skjer i forbindelse med tilsyn) til bedret ressursbruk i kommunen?" (Skala 1-5, der 1 er i liten grad).

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
1	16	14	14	14	17	19	13	18
2	6	11	9	12	11	10	13	7
3	10	6	8	7	6	8	7	8
4	4	2	2	1	0	1	2	1
5	0	0	1	0	0	0	1	0
Sum	36	33	34	34	34	38	36	34
Median	2	2	2	2	2	2	2	1
Modus	1	1	1	1	1	1	2	1
Vektet gjennomsnitt	2,1	1,9	2,0	1,9	1,7	1,8	2,0	1,8
Median små	3	2	2	2	1	2	2	2
Median store	1	1	2	1	2	2	2	1

Det er også ganske jevnt mellom sektorer med hensyn til om den delen av tilsynsfunksjonen som omfatter veiledning fører til bedret organisatorisk praksis i kommunen (c). Tabell 9 viser kommunes respons på dette. Vi ser at de ulike sektorene gir en gjennomgående medianverdi på 2, med unntak av beredskap, der 19 av 36 kommuner har gitt verdien tre. Vi ser også at små kommuner for fem av sektorene gir høyere score enn de store kommunene.

Tabell 9. Kommunens respons på effekten av på veiledning (som skjer utenom tilsyn) og om dette fører til bedret organisatorisk praksis, fordelt etter sektor. "I hvor stor grad fører veiledning (som ikke skjer i forbindelse med tilsyn) til bedret organisatorisk praksis?" (Skala 1-5, der 1 er i liten grad).

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
1	14	11	10	12	15	16	8	14
2	6	11	8	8	9	11	5	7
3	12	10	9	9	7	8	19	10
4	4	2	5	5	3	3	3	3
5	0	0	2	0	0	0	1	0
Sum	36	34	34	34	34	38	36	34
Median	2	2	2	2	2	2	3	2
Modus	1	2	1	1	1	1	3	1
Vektet gjennomsnitt	2,2	2,1	2,4	2,2	1,9	1,9	2,6	2,1
Median små	3	2	3	3	2	2	3	2
Median store	1	2	2	2	1	1	3	2

6.2.1 Oppsummering av nytteeffekten av veiledning

Scoreverdiene er ikke høye, men det ser ut til at kommunene jevnt over verdsetter veiledningsfunksjonen noe høyere enn inspeksjoner og systemrevisjon i forhold til de nytteområdene vi måler for. Små kommuner synes jevnt over å verdsette veiledningsfunksjonen noe høyere enn store kommuner, noe som kan være et uttrykk for ulik kompetansemessig kapasitet.

6.3 Kommunenes vurdering av effekt av klagemulighet

Kommunene ble så bedt om å vurdere i hvor stor grad klagemuligheten førte til a) at kommunalt tjenestetilbud ble mer i samsvar med regelverket, b) bedret ressursbruk i kommunen og c) bedret organisatorisk praksis.

Tabell 10 viser kommunens respons på effekten av klagemuligheten og om dette fører til større samsvar med regelverket (a). Med unntak av helse og sosial gis lav score på denne nytte dimensjonen. For sektorene kommunal økonomi, helse, sosialtjenester, barnevern og miljø synes det som om små kommuner mener at nytteverdien av klagemuligheten i forhold til å gi et kommunalt tjenestetilbud mer i samsvar med regelverk, er større sammenlignet med store kommuner.

Tabell 10. Kommunens respons på effekten av klagemuligheten og om dette fører til større samsvar med regelverket, fordelt etter sektor. "I hvor stor grad fører klagemuligheten til at kommunalt tjenestetilbud blir mer i samsvar med regelverk?" (Skala 1-5, der 1 er i liten grad).

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
1	16	11	8	9	7	12	22	16
2	8	10	13	7	10	9	3	8
3	6	5	8	7	10	7	3	5
4	0	2	2	7	4	5	0	2
5	1	1	2	3	4	4	1	0
Sum	31	29	33	33	35	37	29	31
Median	1	2	2	3	3	2	1	1
Modus	1	1	2	1	3	1	1	1
Vektet gjennomsnitt	1,8	2,0	2,3	2,6	2,7	2,5	1,4	1,8
Median små	2	2	2	3	3	3	1	2
Median store	1	2	2	2	2	2	1	1

Som vi ser av Tabell 11 er kommunens mening at klagemuligheten gir liten grad av bedret ressursbruk i kommunen (b). Kommunens synspunkt er tydelig: Median og modus i alle sektorer ligger på én og betyr at klagemulighet etter deres mening ikke fører til *bedret* ressursbruk i kommunen. Også ved dette spørsmålet ble det i intervjuene kommentert at klagemuligheten førte til større utgifter for kommunen. Den samme holdningen kom frem ved spørsmål om ressursbruk knyttet til tilsyn og veiledning. Små kommuner ser ut til å mene at klagemulighet gir noe bedre ressursbruk (medianverdi 2) relatert til helse enn resterende sektorer.

Tabell 11. Kommunens respons på effekten av klagemuligheten og om dette fører til bedret ressursbruk, fordelt etter sektor. "I hvor stor grad fører klagemuligheten til bedret ressursbruk i kommunen?" (Skala 1-5, der 1 er i liten grad).

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosialtjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
1	21	22	22	20	22	25	22	22
2	5	5	8	8	7	6	4	5
3	5	2	3	5	6	4	2	3
4	0	0	1	0	0	1	0	1
5	0	0	0	0	0	0	1	1
Sum	31	29	34	33	35	36	29	32
Median	1	1	1	1	1	1	1	1
Modus	1	1	1	1	1	1	1	1
Vektet gjennomsnitt	1,5	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,6
Median små	1	1	1	2	1	1	1	1
Median store	1	1	1	1	1	1	1	1

Klar tale fra kommunenes side ser vi også ved spørsmål om klagemuligheten fører til bedret organisatorisk praksis (c) (Tabell 12). De aller fleste utvalgskommunene har gitt en lav score på dette spørsmålet. Median og modus er én i alle sektorer. Sammenligner vi svarene mellom små og store kommuner, ser vi at små kommuner innenfor sektoren helse, sosialtjenester og barnevern gir noe høyere verdi enn store kommuner i samme sektor. Dette er motsatt for skole.

Tabell 12. Kommunens respons på effekten av klagemuligheten og om dette fører til bedret organisatorisk praksis, fordelt etter sektor. "I hvor stor grad fører klagemuligheten til bedret organisatorisk praksis?" (Skala 1-5, der 1 er i liten grad).

	Kommunal Økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
1	17	16	17	18	18	19	21	21
2	8	8	6	6	8	8	5	5
3	6	3	7	6	5	5	3	5
4	0	2	3	2	2	3	0	0
5	0	0	0	1	1	1	0	0
Sum	31	29	33	33	34	36	29	31
Median	1	1	1	1	1	1	1	1
Modus	1	1	1	1	1	1	1	1
Vektet gjennomsnitt	1,6	1,7	1,9	1,8	1,8	1,9	1,4	1,5
Median små	1	1	1	2	2	2	1	1
Median store	1	1	2	1	1	1	1	1

6.3.1 Oppsummering av nytteeffekten av klagemulighet

Kommunene synes jevnt over å se forholdsvis liten nytteverdi av klagemuligheten i forhold til nytte dimensjonene (a) større samsvar med regelverk, (b) bedret ressursbruk og (c) bedret organisatorisk praksis. Helse- og sosialtjenester er de sektorene som imidlertid peker seg noe ut i forhold til at klageadgangen, bidrar til å gi et kommunalt tjenestetilbud mer i samsvar med regelverket (a). Kommunene mener at klagemulighet ikke gir bedret ressursbruk eller bedret organisatorisk praksis. Små kommuner synes jevnt over å gi noe høyere score på nytteverdi enn større kommuner.

Det kan imidlertid settes spørsmålstegn ved om kommunenes svar på om klageadgangen, for brukerne gir bedre kommunale tjenester er relevant/anvendbar informasjon. Dette kan pekes på flere årsaker til dette. For det første trenger det ikke være slik at de kommunene som ser sammenhengen mellom en klagestrøm og endringer i sitt tjenestetilbud, er villig til å gi klagerne æren for egen forbedring. Videre kan det være at respondenter i undersøkelsen ikke ser sammenhengen mellom at det var en klagestrøm på et tilbud som så i ettertid ble rettet, men heller tror at forbedringen i tjenesten var egeninitiert.

Uansett om nytteeffekten av klagemuligheten sett fra kommunenes side vurderes å være svak, er ikke dette det samme som at klagehåndtering ikke er en viktig oppgave innenfor fylkesmannsembetet.

Det kan med styrke pekes på betydningen av at kommunens innbyggere har adgang til å klage til en uavhengig tredjepart, dersom de mener at det kommunale tilbudet ikke er i samsvar med lovbestemte rettigheter. Alle ombudsfunksjoner er nettopp motivert ut fra en slik vurdering. Dette gjelder uansett om kommunen selv mener at verdien av klageadgangen, i forhold til å rette opp manglende samsvar med regelverket eller å gi et bedre tjenestetilbud, er beskjeden.

Et annet spørsmål er imidlertid om fylkesmannsembetet er *den rette* klageinstansen. Det kan tenkes alternative ordninger, for eksempel innenfor kommunen selv, jf. en ombudsordning, eller en kommunal tilsynsfunksjon med klagehåndtering på et mer overordnet statlig eller regionalt nivå. Denne vurderingen berører spørsmål som bl.a. går på kompetanse til å vurdere realiteten i klagen, uavhengighet, tyngde og kapasitet til å påvirke kommunen til å sørge for at klageren får sine rettigheter dersom klageren får medhold.

6.4 Tilsynets betydning i forhold til andre kontrollmekanismer

Kommunene ble bedt om å vurdere betydningen av ulike alternative kontrollmekanismer i forhold til tilsyn. Kommunene foretok også her en rangering i viktighetsgrad mellom én og fem (Tabell 13). De ulike kontrollmekanismer som bystyre/kommunestyre, media, kommunens egen internrevisjon (bl.a. forvaltningsrevisjon) og administrasjonssjefens kontrollansvar (som vises i tabell 14, 15, 16, 17 og 18).

Med *bystyre/kommunestyre* som kontrollmekanisme menes den kontroll som skjer gjennom den demokratiske kanalen, for eksempel de tema representantene tar opp i bystyre- eller kommunestyremøter. Med *kommunens egen internrevisjon* menes den kontroll som skjer gjennom kommunens Kontrollutvalg. Kontrollutvalg er formelt sett underlagt bystyret/kommunestyret, og

har etter gjeldende forskrifter oppgaver og ansvar i forbindelse med regnskapsrevisjon, revisjon av internkontroll og forvaltningsrevisjon. Kommunal forvaltningsrevisjon er i instruksen omtalt som å "foreta en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater".

Tabell 13 viser først kommunens vurdering av hvor viktig *tilsyn* er som kontrollmekanisme i forhold til de øvrige kontrollmekanismene. Svaret på dette spørsmålet vil være interessant, ikke minst fordi det sier noe om vurderingen av den relative betydningen av tilsyn – gitt at man tross alt må ha en mekanisme for å føre tilsyn med en sektor eller en virksomhet.

Vi ser at tilsyn som kontrollmekanisme vurderes som viktigst i forhold til sektorene barnevern, sosialtjenester og helse. Sammenligner vi dette med spørsmålene som ble stilt i forbindelse med nytteeffektene av tilsyn (spørsmål 1 a,b,c,d / tabell 3, 4, 5, 6) er det overraskende at rådmennene rangerer tilsynsfunksjonen såpass høyt som kontrollmekanisme tilsyn i forhold til barnevern og sosialtjeneste (og i noen grad beredskap). Tabell 3, 4, 5 og 6 viste at disse sektorene mente at tilsyn i *liten* grad førte til påvisning av regelbrudd (a), større samsvar med regelverk (b), bedret ressursbruk (c) og bedret organisatorisk praksis (d).

Relatert til sektoren helse signaliseres det en større nytteeffekt av tilsynsfunksjonen under spørsmål 1, noe som også samsvarer i større grad med at tilsyn som kontrollmekanisme her oppleves som viktig. Et annet trekk ved tabell 11 er at små kommuner opplever tilsyn som viktigere enn store kommuner, noe som gjelder alle sektorene. Dette kan virke logisk dersom det er riktig at små kommuner har større problemer enn store kommuner med å tiltrekke seg personell med høy kompetanse. Dermed vil tilsyn og veiledningsfunksjonen ved tilsyn kunne oppleves som viktigere.

Tabell 13. Kommunens vurdering av hvor viktig tilsyn er som kontrollmekanisme, fordelt etter sektor (1 = lite viktig, 5 = veldig viktig).

	Kommunal Økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
1	12	9	11	6	5	5	7	11
2	6	6	5	4	4	4	8	7
3	7	7	7	5	6	7	7	4
4	5	6	7	8	9	8	7	5
5	4	1	1	7	8	8	5	4
Sum	34	29	31	30	32	32	34	31
Median	2	2	2	4	4	4	3	2
Modus	1	1	1	4	4	5	2	1
Vektet gjennomsnitt	2,5	2,4	2,4	3,2	3,3	3,3	2,9	2,5
Median små	3	3	3	4	4	4	4	2
Median store	2	2	1	3	3	3	2	1

Kommunens vurdering av hvor viktig *bystyre/kommunestyre* er som kontrollmekanisme i forhold til tilsyn er vist i Tabell 14. Bystyre/kommunestyre settes relativt høyt som kontrollmekanisme i forhold til alle sektorene, med unntak av beredskap. Bystyre/kommunestyre får en medianverdi på 4 i forhold til kommunal økonomi. Det er ingen tydelig tendens mellom kommunestørrelse og score. Små kommuner vurderer bystyre/kommunestyre som viktigere enn store kommuner for sektorene barnehage og helse innen samme sektor. I sektorene skole og miljø er situasjonen omvendt.

Tabell 14. Kommunens vurdering av hvor viktig bystyre/kommunestyre er som kontrollmekanisme i forhold til tilsyn, fordelt etter sektor (1 = lite viktig, 5 = veldig viktig).

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
1	4	6	5	3	4	5	10	7
2	6	8	4	5	8	7	9	8
3	6	7	9	8	9	11	8	7
4	9	5	9	8	7	4	4	6
5	9	4	6	7	5	6	3	2
Sum	34	30	33	31	33	33	34	30
Median	4	3	3	3	3	3	2	3
Modus	4	2	3	3	3	3	1	2
Vektet gjennomsnitt	3,4	2,8	3,2	3,4	3,0	3,0	2,4	2,6
Median små	4	3	3	4	3	3	2	2
Median store	4	2	4	3	3	3	2	3

Media som kontrollmekanisme oppleves som relativt viktig med medianverdi på 3 med unntak av sektorene kommunal økonomi, barnehage og beredskap.

(Tabell 15). Det er en viss forskjell mellom små og store kommuner i rangeringen, der *media* oppleves som noe viktigere som kontrollmekanisme for små kommuner enn i store kommuner for sektorene barnevern, beredskap, miljø.

Tabell 15. Kommunens vurdering av hvor viktig *media* er som kontrollmekanisme i forhold til tilsyn, fordelt etter sektor (1 = lite viktig, 5 = veldig viktig).

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosialtjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
1	9	9	7	8	9	9	17	8
2	11	10	7	4	5	6	4	7
3	12	8	14	14	11	12	10	11
4	2	2	4	5	7	5	1	3
5	0	0	0	0	1	1	2	1
Sum	34	29	32	31	33	33	34	30
Median	2	2	3	3	3	3	2	3
Modus	3	2	3	3	3	3	1	3
Vektet gjennomsnitt	2,2	2,1	2,5	2,5	2,6	2,5	2,0	2,4
Median små	2	2	3	3	3	3	2	3
Median store	2	2	3	3	3	2	1	2

Det er særlig i forhold til sosialtjenester og barnevern at *klagemulighet* har en viss betydning som kontrollmekanisme sammenlignet med andre kontrollmekanismer, som vist i Tabell 16. Dette stemmer godt med resultatene som vises i tabell 10, 11 og 12, som tar opp nyttevurdering av klagemuligheten til fylkesmannen. Også her ser det ut til at små kommuner vurderer klagemuligheten som noe viktigere enn store kommuner.

Tabell 16. Kommunens vurdering av hvor viktig klagemuligheten er som kontrollmekanisme i forhold til tilsyn, fordelt etter sektor (1 = lite viktig, 5 = veldig viktig).

	Barnehage	Skole	Helse	Sosial- tjenester	Barnevern	Miljø
1	7	7	6	4	3	14
2	10	11	11	9	8	8
3	10	11	6	11	11	4
4	2	2	6	6	7	3
5	1	1	2	3	4	0
Sum	30	32	31	33	33	29
Median	2	2	2	3	3	2
Modus	2	2	2	3	3	1
Vektet gjennomsnitt	2,3	2,3	2,6	2,8	3,0	1,9
Median små	2	3	3	3	3	2
Median store	2	2	2	3	3	1

Kommunenes egen internrevisjon vurderes som relativt viktig som kontrollmekanisme i forhold til de andre kontrollmekanismene (se Tabell 17). Kommunal økonomi skiller seg særlig ut fra de andre sektorene, (median og modus er 4). Vurderingen er lik mellom store og små kommuner, unntatt i forhold til kommunal økonomi, der små kommuner har vurdert kommunens egen revisjon som viktigere enn store kommuner.

Tabell 17. Kommunens vurdering av hvor viktig kommunens egen internrevisjon er som kontrollmekanisme i forhold til tilsyn, fordelt etter sektor (1 = lite viktig, 5 = veldig viktig).

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial- tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
1	4	8	7	5	6	6	7	12
2	5	9	8	6	5	6	7	8
3	7	6	7	8	12	12	12	5
4	11	5	7	7	4	4	2	2
5	6	3	3	4	4	4	4	4
Sum	33	31	32	30	31	32	32	31
Median	4	2	3	3	3	3	3	2
Modus	4	2	2	3	3	3	3	1
Vektet gjennomsnitt	3,3	2,5	2,7	3,0	2,8	2,8	2,7	2,3
Median små	4	2	3	3	3	3	3	2
Median store	3	2	3	3	3	3	3	2

Av alle kontrollmekanismene som er undersøkt her, vurderes *administrasjonssjefens kontrollansvar* som særlig viktig i forhold til andre kontrollmekanismer (Tabell 18). Miljø skiller seg ut med en lav rangering i dette tilfellet. I sektorene

barnehage og skole blir administrasjonssjefes kontrollansvar verdsatt høyere i små kommuner enn store kommuner. Innenfor sosialtjenester, barnevern, beredskap og miljø vurderer store kommuner det slik at de har større utbytte av administrasjonssjefens kontrollansvar i forhold til andre kontrollmekanismer enn små kommuner.

Tabell 18. Kommunens vurdering av hvor viktig administrasjonssjefens kontrollansvar er som kontrollmekanisme i forhold til tilsyn, fordelt etter sektor (1 = lite viktig, 5 = veldig viktig).

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosialtjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
1	3	7	5	3	4	5	1	4
2	2	5	7	2	4	4	8	9
3	5	4	4	5	6	5	9	5
4	12	9	10	12	10	10	8	6
5	11	6	7	8	9	9	8	6
Sum	33	31	33	30	33	33	34	30
Median	4	3	4	4	4	4	3	3
Modus	4	4	4	4	4	4	3	2
Vektet gjennomsnitt	3,8	3,1	3,2	3,7	3,5	3,4	3,4	3,0
Median små	4	4	4	4	3	3	3	3
Median store	4	3	3	4	4	4	4	3

6.5 Oppsummering av viktighetsvurdering av ulike kontrollmekanismer

Man kan forvente at ingen liker å bli kontrollert eller bli ført tilsyn med. Derfor kan man også forvente en generell negativ respons på spørsmål om nytteeffektene av tilsyn. Denne forventningen synes også til en viss grad å ha blitt realisert. Men dersom man legger som premiss at det skal føres et visst så er det interessant å finne ut hvilken form som er best. I dette kapitlet balanseres bildet fra de foregående kapitlene ved at respondentene er nødt til å relatere kontrollmekanismene opp mot hverandre.

Det er helt tydelig at kommunene verdsetter administrasjonssjefens kontrollansvar som en viktigere kontrollmekanisme enn andre kontrollmekanismer for de fleste sektorer. Dette er imidlertid knapt nok overraskende, tatt i betraktning av at det her er snakk om nærmest en egenvurdering og at administrasjonssjefen faktisk har et *selvstendig* og *lovbestemt* ansvar for å føre kontroll med kommunens virksomhet. Det selvstendige ansvaret ligger i at det er ledelsen i

en organisasjon som har ansvaret for å etablere et tilfredsstillende internkontrollsystem. Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse i forhold til målrettet og effektiv drift, pålitelig ekstern rapportering, samt overholdelse av gjeldende lover og regelverk. Det lovbestemte kontrollansvaret følger av kommunelovens §23, der det fremgår at administrasjonssjefen - i tillegg til å påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt - også skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Det er altså grunn til å være forsiktig med å trekke noen konklusjoner basert på dette, selv om det ikke er uinteressant at kommunene faktisk mener at funksjonen etter en egenvurdering er relativt viktig i forhold til andre tilsynsfunksjoner.

Vi ser også at bystyre/kommunestyre og kommunens egen internrevisjon oppleves som særlig viktig kontrollmekanismer i forhold til kommunal økonomi. Implikasjonen av dette er imidlertid ikke at man innenfor mange sektorer uten videre kan erstatte det statlige tilsynet med kommunal egenkontroll. For det første har vi sett at kommunene selv vurderer det slik at den statlige tilsynsfunksjonen er viktig og nyttig på visse områder. For det andre kan det være slik at kommunene svarer strategisk, der målsetting er i mindre grad å "bli sett i kortene". For det tredje vil det lett være slik at respondentene er nærsynt i den forstand at kommunal egenkontroll vurderes som viktigst, uten at det er en realitet i dette. Endelig kan kommunens egenkontroll være systematisk skjev i den forstand at den retter seg mot områder som ikke nødvendigvis har størst kontrollbehov, eller mot områder som er relativt sett mindre viktig for kommunen som tilbyder. For eksempel ser vi at kommunal egenkontroll synes å oppleves som relativt mindre viktig i forhold til beredskap og særlig miljø. Dette er kanskje områder kommunen som tilbyder er mindre opptatt, men der det likefullt eksisterer et kontrollbehov.

Når det gjelder media og klagemulighet som kontrollmekanisme er kommunens generelle synspunkt at de ikke er spesielt viktige i forhold til andre kontrollmekanismer.

Kontrollmekanismenes viktighet for de ulike sektorene er varierende. En kontrollmekanisme som er viktig for én sektor, kan oppleves som lite viktig for en annen.

Tabell 19 viser en generell oversikt over hvilke kontrollmekanismer som oppleves som viktig for de ulike sektorene. Variasjon innad i sektorene eksisterer, og tabellen fanger ikke opp dette. Tabellen er kun ment for å gi en oversikt over variasjon og viktighetsgrad for kontrollmekanismene og sektorer.

Tabell 19. Ulike kontrollmekanismers viktighetsgrad for sektorer. Kontrollmekanisme har blitt regnet som viktig dersom median og modus er 4 eller over (median/modus). Kontrollmekanisme har blitt regnet som uviktig dersom median og modus er 2 eller under. Karakterskalaen 3 fanges ikke opp.

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

Tabell 19 viser at betydningen av tilsyn og bystyre/kommunestyre som kontrollmekanisme i forhold til andre kontrollmekanismer oppleves forskjellig mellom sektorene; fra å bli rangert som veldig viktig til uviktig. Media og klagemulighet oppleves generelt som relativt lite viktig som kontrollmekanisme, mens kommunens egen internrevisjon og administrasjons-sjefens kontrollansvar stort sett regnes som viktige i forhold til de ulike kommunesektorene.

Hvis man tross alle forbehold, og som er påpekt over, skal forsøke å trekke noen normative implikasjoner av denne delen av analysen, kan man antyde at intensiteten i tilsynsfunksjonen kan tones ned i forhold til kommunal økonomi, barnehage og skole (sterkt fokus fra egenkontroll og sterke brukergrupper), at tilsynsfunksjonen fortsatt er viktig på områder med svake brukergrupper (helse, sosial, barnevern) og områder der kommunenes egeninteresse i å opprettholde et lovpålagt tilbud er svakere (miljø og beredskap).

6.6 Koordinering mellom sektorene

Av telefonsamtaler med rådmenn og etatsansvarlige i kommunen fikk vi inntrykk av at det i forhold til enkelte sektorer uttrykkes ønske om en større grad av koordinering.

For eksempel ble det fra en kommune uttrykt frustrasjon over tilsynsbesøkene, både fordi de opplevde at dobbeltarbeid ble utført ved at ulike tilsyn undersøkte samme tema, men også fordi de følte at tilsyn ikke resulterte i forbedring. Kommunen fortalte om tilsynsbesøk der de kunne få påpekning om å bedre noe. Da dette var gjort til neste tilsynsbesøk, opplevde kommunen å få påpekning om noe helt annet – som var i orden (eller ikke var blitt påpekt) ved forrige eller tidligere tilsynsbesøk. Kommunen så det slik at tilsynsbesøkene gjorde at man ble gående i ring, fordi det stadig var nye påpekninger ved tilsyn. Man kom ikke fremover gjennom forbedring som burde være en naturlig respons av tilsynsbesøkene. Kommunen mente at tilsynsbesøkene kun hadde verdi (sett fra fylkesmannens side) dersom det ble påpekt feil eller mangler, og

dermed ble det aktivt funnet feil, selv om dette tilsynelatende var i orden ved tidligere tilsynsbesøk (personlig kommentar, kommunalsjef i stor kommune).

Rådmannen i samme kommune bekreftet denne problemstillingen og fortalte at skolesektoren i deres kommune hadde flere tilsyn hvert år og at det var ønskelig med bedre koordinering (personlig kommentar, rådmann i stor kommune).

6.7 Kommunens vurdering av hyppighet av statlig tilsyn

Tabell 19 viser kommunens holdninger i forhold til hyppigheten av tilsynsbesøk. Til tross for delte meninger om tilsynsfunksjonen, ser det ut til at størsteparten av kommunene mener at hyppigheten av tilsyn (inspeksjoner og systemrevisjon) er noe for høy. Både median og modus ligger stort sett på tre, noe som kan regnes som forholdsvis liten grad av tilfredshet. Et unntak er sektoren kommunal økonomi, men en medianverdi på 2. Her er det særlig de store kommunene som peker seg ut. De store kommunene har også en forholdsvis lav verdi på dette spørsmålet i forhold til barnehage.

Tabell 20. Kommunens vurdering i forhold til hyppigheten av statlig tilsyn, fordelt etter sektor. " Mener rådmannen at det gjennomføres statlig tilsyn på de enkelte områdene for ofte?" (1 = helt uenig/for sjelden, 5 = helt enig/for ofte).

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
1	14	9	5	3	7	10	6	6
2	4	7	9	5	6	4	3	8
3	16	16	15	20	17	15	20	17
4	1	1	3	4	2	6	4	3
5	0	3	3	2	2	1	3	0
Sum	35	36	35	34	34	36	36	34
Median	2	3	3	3	3	3	3	3
Modus	3	3	3	3	3	3	3	3
Vektet gjennomsnitt	2,1	2,5	2,7	2,9	2,6	2,6	2,9	2,5
Median små	3	3	3	3	3	3	3	3
Median store	2	2	3	3	3	3	3	3

Under telefonsamtalene ble det registrert en del misnøye med tilsynsbesøkene, og mange kommuner signaliserte at tilsynsbesøkene var for mange. En

kommuneoverlege uttrykket det slik: "Tilsyn er nyttig når det er *noen* tilsyn, for da vet vi at noen kikker oss i kortene, men ikke når det blir for mange" (personlig kommentar, kommuneoverlege i stor kommune). En rådmann i en liten kommune hevdet at tilsyn var en "hemske" fordi det hindret mer enn å gi utvikling. Men rådmannen understreket også at tilsyn var en trygghet, særlig for barnevern, helse og sosial (personlig kommentar, rådmann i liten kommune). Dette samsvarer med denne undersøkelsen, der barnevern, helse og sosial ofte har signalisert høyere nytteeffekt av tilsyn enn andre sektorer (se for eksempel tabell 3, 4, 7, 10, 13 og 19, med variasjoner mellom sektorene).

6.7.1 Er det holdningsforskjell mellom små og store kommuner?

Vi ønsket å undersøke om det var en holdningsforskjell mellom små og store kommuner. Er det slik at små kommuner vurderer nytteverdi av tilsyn til å være høyere enn store kommuner? Vi summerte antall tilfeller der små kommuner ga høyere score enn store kommuner, og omvendt (undersøkelse av tabell 3 t.o.m. 13). Tabellene viste 43 av 88 tilfeller der små kommuner hadde gitt høyere score enn store kommuner. Tilfellene der kommunene hadde rangert likt uavhengig av størrelse var 40 av 88. Det var kun fem tilfeller der de store kommunene hadde gitt høyere score enn små kommuner. Det er altså en viss forskjell mellom små og store kommuner og deres holdninger til tilsyn.

Rangeringen små og store kommuner har oppgitt i tabellene har variert, og det finnes ikke noe tydelig mønster. Unntaket gjelder tabell 13. Her har alle små kommuner i de ulike sektorene gitt høyere score på *viktigheten av tilsyn som kontrollmekanisme* (tabell 13). Dette kan tolkes som at tilsyn oppleves som viktigere for små kommuner enn store.

Det kan være ulike grunner til dette. En hypotese kan være at små kommuner kan ha større behov for veiledning og tilbakemelding fordi de har dårligere tilgang til ressurspersoner enn store kommuner. En annen hypotese kan være at de små kommunene ofte har svakere utbygd eller færre andre kontrollmekanismer, f.eks. media, og derfor verdsetter de små kommunene fylkes-

mannens tilsyn høyere (til tross for at undersøkelsen viser at små og store kommuner vurderer kommunerevisjonen på samme måte, jf. Tabell 17).

Vi har ikke grunnlag for å vurdere dette nærmere, men vi kan referere til en rådmann i en liten kommune, som uttrykte det slik: "Statlig tilsyn er en grei måte å få sjekket ut kunnskapsnivået til ansatte på og er et nyttig korrektiv" (personlig kommentar, rådmann i liten kommune). Store kommuner kan, på den andre siden, se statlige tilsyn som en unødvendig kontrollmekanisme. En rådmann i en stor kommune uttalte følgende: "En del tilsyn utvikler seg til kontrollorganer. De blir bestemmende, mer enn veiledende." (personlig kommentar, rådmann i stor kommune).

Det må understrekes at disse uttalelsene ikke nødvendigvis representerer kommunestørrelsen. Som undersøkelsen viser, finnes det variasjoner i holdninger. Samme rådmann som var referert til i avsnittet over (rådmann i liten kommune) understreket også utfordringen med statlig tilsyn og faren for det han mente var feilstyring. Et eksempel ble nevnt der slagpasienter i små kommuner ikke får samme tilbud som i de store kommunene. Rådmannen mente det ville bli en utfordring for små kommuner, dersom statlige tilsyn påpekte mangler en liten kommune ikke har muligheter til å gjennomføre (personlig kommentar, rådmann i liten kommune). Eksemplet viser at kommunestørrelse i seg selv ikke kan gi et helt ut dekkende bilde på vurderingen av nytteeffekten av statlig tilsyn.

7. RESSURSBRUK PÅ KOMMUNESIDEN

Vi har bedt rådmannen om informasjon om omfanget av tilsyn (inspeksjoner og systemrevisjon) fordelt på sektor i 2002 og 2003. Dette er gjengitt per kommune i tabellene under.

I gjennomgangen og kryssjekking av tallmaterialet fra kommunene viste det seg at en rekke kommuner hadde oppgitt flere tilsyn på helse enn det som Helsetilsynet selv rapporterte gjennom sine tilsynsrapporter, og som finnes tilgjengelig på Internett (www.helsetilsynet.no). På dette området valgte vi derfor å basere tall om antall tilsyn i den enkelte kommune i 2002 og 2003 på informasjon fra Helsetilsynet. Vi har ikke hatt mulighet til tilsvarende kryssjekking for tilsyn på sosialtjenester, og har derfor valgt å benytte kommunenes tall her. Det virker imidlertid som om det ikke alltid har vært klart for kommunen om tilsyn har vært gjennomført, iht. sosialtjenestelovgivningen eller etter helselovgivningen. Det *er* heller ikke alltid et klart skille mellom helse og sosial, og noen kommuner ønsket i første omgang å relatere spørsmålet om antall tilsyn og ressursbruk til "pleie- og omsorg".

Av tabellene under ser vi også det særlig på tilsyn på området sosialtjenester er enkelte av kommunene som har et overraskende stort tilsynsomfang. Når vi har sjekket dette nærmere, har det fra kommunens side blitt pekt på at de faktisk har hatt et svært stort tilsynspress, og at de regner tilsyn til den enkelte institusjon som en inspeksjon eller tilsynsbesøk. Uansett er det grunn til å peke på at tallmaterialet er beheftet med en viss usikkerhet.

Noen vil også finne grunn til å undres over tilsynsomfanget på barnehage-sektoren. Vi har tidligere pekt på at Fylkesmannen ikke har tilsynsmyndighet på dette området. Dette er kommunen sitt ansvar. Fylkesmannens tilsynsmyndighet er begrenset til å føre tilsyn med kommune i egenskap av å være barnehageeier. Men hvis vi f.eks. ser på Fylkesmannen i Telemark sin årsrapport for 2002, ser vi at det er flere ulike kontaktformer mellom Fylkesmann og kommunene på barnehageområder, gjennom rådgivning og informasjon: "Regjeringens barnehagepolitikk og utfordringene på

barnehageområdet er formidlet gjennom forventningsbrevet, vår- og høstkonferansen, kommunemøter/ kommunebesøk og Barnehageforum mv.” Videre er det: ”... gjennomført 13 barnehagebesøk.” Selv om fylkesmennene har direkte tilsynsmyndighet, må kommunenes (og fylkesmennenes svar med hensyn på bl.a. ressursbruk) tolkes i lys av dette.

Tabell 21. Gjennomførte tilsyn i utvalgskommunene i 2002 fordelt på sektor, kommuner sortert etter innbyggertall (x betyr ingen verdi oppgitt).

Kommune	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosialtjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø	Sum
Mosvik kommune	x	x	x	0	x	x	x	x	0
Roan kommune	1	1	1	0	1	1	1	1	7
Ulvik kommune	0	0	1	0	1	0	1	0	3
Gamvik kommune	0	0	1	0	0	0	1	0	2
Moskenes kommune	1	x	x	0	x	x	1	x	2
Bygland kommune	1	0	1	1	0	0	0	0	3
Kvænangen kommune	x	x	x	0	1	x	x	x	1
Rollag kommune	0	1	0	0	0	1	0	0	2
Sirdal kommune	x	x	x	0	x	x	x	x	0
Tolga kommune	1	0	0	1	0	0	1	0	3
Lærdal kommune	0	0	1	1	0	0	1	0	3
Lesja kommune	1	1	1	0	4	2	1	1	11
Tokke kommune	0	0	0	0	1	0	1	0	2
Bjerkreim kommune	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sande kommune	2	1	1	0	1	1	1	1	8
Hof kommune	1	x	x	0	0	0	x	0	1
Marker kommune	0	0	1	0	0	0	1	0	2
Balsfjord kommune	x	x	x	0	x	x	x	x	0
Lillesand kommune	0	0	0	0	0	1	1	0	2
Nannestad kommune	1	1	2	0	0	2	0	0	6
Førde kommune	0	0	0	0	1	1	0	1	3
Namsos kommune	0	1	1	2	3	0	0	0	7
Notodden kommune	x	x	1	1	2	1	1	x	6
Mandal kommune	0	x	0	1	1	x	1	1	4
Voss kommune	0	0	0	0	x	0	x	x	0
Klepp kommune	0	3	2	1	0	0	1	0	7
Kristiansund kommune	0	0	1	1	0	1	0	0	3
Kongsvinger kommune	0	0	1	0	0	0	1	0	2
Alta kommune	2	1	1	1	10	2	1	0	18
Lillehammer kommune	0	1	1	0	2	1	1	1	7
Rana kommune	x	x	x	0	5	6	1	x	12
Ringerike kommune	2	0	0	1	1	1	1	1	7
Lørenskog kommune	0	1	x	0	0	0	x	x	1
Tønsberg kommune	0	0	2	0	0	0	0	0	2
Sarpsborg kommune	0	1	x	1	2	0	0	0	4
Tromsø kommune	0	0	x	0	x	0	1	1	2
Trondheim kommune	2	0	0	1	9	0	1	0	13
Bergen kommune	2	0	1	4	4	4	0	0	15
Sum	17	13	21	17	49	25	21	8	171

Tabell 22. Gjennomførte tilsyn i utvalgskommunene i 2003 fordelt på sektor (x betyr ingen verdi oppgitt).

Kommune	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø	Sum
Mosvik kommune	x	x	x	1	x	x	x	x	1
Roan kommune	x	x	x	0	x	x	x	x	0
Ulvik kommune	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gamvik kommune	0	0	0	0	0	0	2	0	2
Moskenes kommune	1	x	x	0	x	x	1	x	2
Bygland kommune	1	0	0	0	0	1	1	0	3
Kvænangen kommune	x	x	x	0	x	x	x	x	0
Rollag kommune	0	0	0	0	1	1	1	0	3
Sirdal kommune	x	x	x	0	x	x	x	x	0
Tolga kommune	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Lærdal kommune	0	0	0	0	1	1	0	0	2
Lesja kommune	0	0	1	0	4	2	0	0	7
Tokke kommune	0	0	1	1	1	0	1	0	4
Bjerkreim kommune	0	0	1	1	0	0	1	0	3
Sande kommune	3	1	1	0	1	1	0	0	7
Hof kommune	1	x	x	0	0	0	1	0	2
Marker kommune	0	0	1	0	1	0	0	0	2
Balsfjord kommune	1	0	1	0	0	1	0	0	3
Lillesand kommune	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Nannestad kommune	1	1	2	1	0	2	1	0	8
Førde kommune	0	0	0	1	1	1	0	0	3
Namsos kommune	0	0	0	0	3	0	1	1	5
Notodden kommune	x	x	1	0	1	x	1	x	3
Mandal kommune	0	x	0	0	0	x	0	0	0
Voss kommune	0	0	0	0	x	0	x	x	0
Klepp kommune	0	3	3	0	0	0	0	0	6
Kristiansund kommune	0	0	0	0	0	1	1	0	2
Kongsvinger kommune	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Alta kommune	2	0	1	1	10	2	0	0	16
Lillehammer kommune	0	1	1	0	1	1	1	1	6
Rana kommune	x	x	x	1	3	6	1	x	11
Ringerike kommune	2	0	1	0	0	1	1	1	6
Lørenskog kommune	0	0	x	0	0	0	x	x	0
Tønsberg kommune	0	0	1	0	1	0	1	0	3
Sarpsborg kommune	0	0	x	0	2	1	0	0	3
Tromsø kommune	0	x	x	2	x	0	0	4	6
Trondheim kommune	2	0	1	1	10	1	2	0	17
Bergen kommune	2	1	1	3	5	5	0	0	17
Sum	16	7	20	14	47	28	18	7	157

For å få et inntrykk av omfanget av tilsyn per sektor for de to ulike årene, kan vi se på gjennomsnittet av utførte tilsyn for de to årene fordelt på sektor. Dette er vist i tabellen under.

Tabell 23. Gjennomsnitt av gjennomførte tilsyn per kommune i utvalgskommunene i 2002 og 2003 fordelt på sektor.

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
2002	0,53	0,45	0,75	0,45	1,53	0,78	0,68	0,28
2003	0,50	0,25	0,71	0,37	1,52	0,90	0,56	0,24

Hvis vi legger til grunn kommuneantallet per 1.6.2002, dvs. 434 kommuner i Norge, og at utvalget er representativt, finner vi at antall tilsyn på landsbasis er som vist i tabellen under.³

Tabell 24. Anslag på samlet tilsynsomsfang på landsbasis for 2002 og 2003 fordelt på sektor.

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
2002	231	195	326	194	665	339	294	120
2003	217	109	310	160	658	392	244	105

³ Vårt utvalg av kommuner er basert på å gi en geografisk spredning ved at alle fylker er representert. Videre har vi fått en størrelsesmessig spredning i forhold til befolkning ved å velge en forholdsvis stor og en forholdsvis liten kommune i hvert fylke. I tillegg er det supplert med noen større byer. Det er klart at det kan være forbundet med problemer å ta et gjennomsnittstall basert på dette utvalget. Dette gjelder ikke minst hvis utvalget ikke er representativt, eller at det er vesentlige ikke-lineariteter i de sammenhengene vi ser på. F.eks. har vi i utvalget vårt noen flere "små" enn "store" kommuner, der skillet er på 10.000 innbyggere. Likevel trenger ikke utvalget være helt representativt i forhold til det faktiske forholdet mellom små og store kommuner i Norge. I den grad "små" kommuner har en vesentlig annen ressursbruk enn store kommuner, eller at nyttevurderingene (som tallene viser faktisk er tilfelle) er vesentlig forskjellig mellom små og store kommuner, har vi altså et representativitetsproblem. Ideelt sett skulle analysen vært utført slik at vi fikk korrigert for slike forhold. Til en viss grad har vi også korrigert for slike effekter ved å skille mellom nyttevurdering for "små" kommuner og "store" kommuner. Når det gjelder ressursbruk viste tallene vi fikk fra kommunene seg å være av en slik kvalitet at vi etter en nærmere vurdering satt igjen med et utvalg som var for lite til å foreta et meningsfullt og robust skille og analyse etter kommunestørrelse. Ideelt sett skulle vi da også hatt informasjon om fylkesmennenes ressursbruk fordelt på kommunestørrelse. Endelig vurderer vi det slik at tallmaterialet i det hele bærer preg av skjønsmessige vurderinger og estimat som innebærer usikkerhetskilder av større reell betydning enn et eventuelt representativitetsproblem. Samlet sett mener vi likevel at datamaterialet er slik at det er godt egnet til å gi inntrykk av visse sammenhenger mellom ressursbruk og nytteverdi på de ulike områdene av tilsynsaktivitet.

Det neste spørsmålet er ressursbruken i kommunene knyttet til tilsyn. Det må understrekes at estimatene også her er beheftet med en viss usikkerhet. De er basert på anslag fra kommunene, dvs. hvor mange dagsverk rådmannen anslår at tilsyn (inspeksjoner og systemrevisjon) innebærer for kommunen fordelt på forarbeid, gjennomføring og etterarbeid. Et slikt anslag vil måtte være forholdsvis grovt. I tillegg er det en del kommuner vi har måtte utelukke fra utvalget fordi det hersker usikkerhet om hvordan spørsmålet har blitt tolket i disse kommunene. For en del kommuner har vi måttet gå flere runder for å få sikkerhet for at spørsmålet har blitt tolket som gjennomsnittlig ressursbruk per tilsynsbesøk.

Tabell 25. Anslag på ressursbruk - antall dagsverk per tilsyn, fordelt på sektor.

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
Gjennomsnittlig ressursbruk	5,2	5,7	7,5	9,2	8,4	6,7	7,8	7,0

Vi har imidlertid ikke inntrykk av at kommunene overdriver ressursbruken knyttet til tilsyn.⁴ For eksempel har en kommune oppgitt at det i snitt medgår ca. 20 dagsverk til gjennomføring av inspeksjon eller systemrevisjon på helseområdet. I følge referatet fra Helsetilsynet fremgår det at nærmere 40 personer var involvert i åpningsmøte, sluttmøte og/eller intervju ved tilsynets besøk i kommunen i 2003. En annen kommune oppgir en ressursbruk på 12 dagsverk, mens det i følge referatet var 15 personer involvert i åpningsmøte, intervju og/eller sluttmøte. Ressursbruken knyttet til tilsyn virker ut fra en del stikkprøver således nøkternt estimert.

Hvis vi tar utgangspunkt i dagsverkskostnaden på kr. 1.974 som vi fant tidligere i Kapittel 5, har vi grunnlag for å anslå de kostnadene knyttet til tilsyn

⁴ Kanskje bortsett fra på barnehage, jf. våre tidligere kommentarer om Fylkesmannens tilsynsmyndighet (eller mangel på sådan) på dette området.

på kommunesiden, sektorfordelt og samlet. Dette er presentert i tabellen under. Tallene viser en samlet tilsynskostnad sett fra kommunesiden på noe over 32 millioner kroner for disse sektorene. Vi vil understreke at disse estimatene er beheftet med usikkerhet.

Tabell 26. Anslag på tilsynskostnader sammenlignet med nytteeffekt (median-verdier) fordelt på sektor.

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
Tilsynsomfang 2003	217	109	310	160	658	392	244	105
Gjennomsnittlig ressursbruk (dagsverk)	5,2	5,7	7,5	9,2	8,4	6,7	7,8	7,0
Samlede kostnader (mill nok)	2,2	1,2	4,6	2,9	10,9	5,2	3,8	1,5

Senere, i Kapittel 10, vil vi sammenligne samlede tilsynskostnader

8. VURDERING AV NYTTEEFFEKTER SETT FRA FYLKESMANNSSIDEN

Dette avsnittet gir en oversikt over fylkesmennenes vurdering av nytteeffektene av tilsynet med kommunene. Det skjelles i vurderingen mellom effekten av tilsyn, dvs. systemrevisjon og inspeksjoner, og effekten av klagemuligheten. For effekten av tilsyn spørres det dels om tilsynet fører til påvisning av regelbrudd og dels om tilsynsordningen bidrar til at tjenestetilbudet blir mer i overensstemmelse med regelverket. Når det dreier seg om klagemuligheten er det spurt om dette fører til påvisning av regelbrudd. Effekten av veiledning er vanskelig å anslå, og det er derfor ikke stilt spørsmål som går spesifikt på dette området.

For alle spørsmål er det gitt svar på en skala fra 1 til 5, hvor 1 står for "i liten grad". Det er i tabellene rapportert antall svar som er gitt og gjennomsnitt for svarene. Det viser seg at det er stor forskjell mellom de forskjellige sektorene med hensyn til antallet av svar. Dette kan ses som tegn på at man for en del av sektorene ikke anser tilsynsordningen og klagemuligheten som viktige instrumenter. Det viser seg da også generelt at for sektorer med lav svarprosent vil gjennomsnittsverdien for de svar som er gitt være forholdsvis lav.

Tabell 28 oppsummerer svarene på spørsmål om tilsynsordningen fører til påvisning av regelbrudd. Det er høy svarprosent for skole, sosialtjenester, helse, barnevern og miljø. For disse sektorene viser det seg at gjennomsnittsverdien er over fire for sosialtjenester, helse og barnevern. For miljø er gjennomsnittsverdien 3,8 hvilket betyr at ordningen i stor grad fører til påvisning av regelbrudd. Også for skolesektoren er det høy svarprosent, men her er svarene stort sett lave, selv om det også forekommer enkelte høye verdier.

For kommunal økonomi, barnehage og beredskap er svarandelen mindre. Det viser seg også her at gjennomsnittsverdien av svarene som er gitt er mellom to og tre, høyest for kommunal økonomi med 2,9.

Samlet sett viser **Tabell 27** at fylkesmennene vurderer effekten av tilsynsordningen som positiv, spesielt for sosialtjenester, helse og barnevern.

Tabell 27. Fylkesmannens vurdering av nytteeffekter, påvisning av regelbrudd.

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

Note: En svargiver angav 4-5 som verdi for barnehagesektoren. Dette ble registrert som 4,5 og var maksimalverdien for denne sektoren. Når det gjelder barnehage, viser vi til våre tidligere kommentarer om tilsynsmyndighet på denne sektoren.

Tabell 28 under viser vurderingene av effekten av tilsynsordningen med hensyn til å bringe tjenestetilbud mer i samsvar med regelverket. Det er for skole, sosialtjenester, helse og barnevern at flest svar er gitt. Det er også for disse sektorene at de høyeste svarverdier finnes. For sosialtjenester, helse og barnevern ligger vurderingene omkring fire. For skole på 3,6.

For beredskap og miljø er svarprosenten lav. For begge finner man imidlertid en gjennomsnittsverdi på 3,6. For beredskap er det vesentlig høyere enn tilfelle var for påvisning av regelbrudd i **Tabell 27**. Men samme mønster i **Tabell 29** som i **Tabell 27** når det dreier seg om svarprosenten. Det er for kommunal økonomi og barnehage at man finner de laveste verdier og den laveste svarprosent.

Tabell 28. Effekter av tilsyn - tjenestetilbud mer i samsvar med regelverk.

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
Antall besvart	8	5	13	15	14	12	10	8
Min	1	1	1	3	2,5	2	2	1
Maks	4	5	5	5	5	5	5	5
Gjennomsnitt	2,6	2,4	3,6	3,9	4,0	4,1	3,6	3,6
Median	3	2,0	4,0	4	4,0	4	4	4

Tabell 29 oppsummerer svarene for fylkesmennenes vurdering av effekten av klagemuligheten med hensyn til påvisning av regelbrudd. Man finner samme mønster med hensyn til svarprosenten som er sett tidligere. Man ser at det er meget få svar for kommunal økonomi og beredskap. Dette har sammenheng med at det ikke eksisterer noen formell klageadgang på disse to områdene. Det kan derfor ikke legges stor vekt på svarene for disse to sektorer. For sektorene med mange svar, skole, sosialtjenester, helse og barnevern finner man de høyeste svarverdier, men nivået for gjennomsnittene for denne gruppen av sektorer varierer mellom 3,0 og 3,5. Det er et lavere nivå enn det var tilfellet for vurderingen av effektene av tilsynsordningen.

Samlet sett gir Tabell 29 grunnlag for å si at fylkesmennene vurderer effekten av klagemuligheten som mindre vesentlig enn effekten av tilsynsordningen ellers. Dette gjelder spesielt for sosialtjenester, helse og barnevern. Samlet sett fremstår tilsyn imidlertid sett fra fylkesmennenes synspunkt som en hensiktsmessig måte å bringe eksisterende kommunal praksis i samsvar med regelverket.

Tabell 29. Effekt av klagemulighet.

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosialtjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
Antall besvart	3	9	13	14	15	13	3	12
Min	1	1	1	2	2	1	1	1
Maks	3	5	5	5	5	5	3	5
Gjennomsnitt	2,0	2,2	3,0	3,5	3,4	3,1	1,7	2,8
Median	2,0	2,0	3,0	3,5	3,0	3,0	1,0	3,0

I tillegg til vurderingen av de direkte effekter av fylkesmannens tilsyn med kommunene kan det være av interesse å se på om det er spesielle faktorer som påvirker kommunenes evne til å tilpasse driften ut fra tilbakemelding fra tilsynene. Det henvises ofte til kommunestørrelse som bestemmende for mulighetene for å bygge opp en faglig sterk administrasjon. Fylkesmennene er derfor blitt bedt om å vurdere betydningen av kommunestørrelse for evnen til å omsette resultatene fra tilsyn i forbedret praksis. Resultatene er gjengitt i **Tabell 30** nedenfor.

Tabell 30. Betydning av størrelse for kommunens evne til å omsette tilsynsvurderinger i forbedret praksis (målt på en skala fra 1-5).

	Betydning av kommune- størrelse
Antall besvart	12
Antall 0	0
Min	1
Maks	4
Gjennomsnitt	2,6
Median	3

Det fremgår av tabellen at det er store variasjoner i svarene som er gitt. I svaralternativene står verdien 1 for i liten grad, mens verdien 5 står for i høy grad. Svarene som er gitt varierer mellom 1 og 4. Gjennomsnittet ligger på 2,6. Det er vanskelig å trekke frem noe generelt resultat. Dette tyder på at størrelse ikke i seg selv er en avgjørende faktor. Det er i noen tilfeller gitt supplerende kommentarer til dette spørsmålet. Det fremheves blant annet at innstillingen og vilje til å ta ansvar er avgjørende for hvor snart nødvendige endringer iverksettes.

9. RESSURSBRUK PÅ FYLKESMANNSSIDEN

Dette avsnittet inneholder en analyse av ressursbruken hos fylkesmennene på forskjellige kategorier av tilsyn overfor kommunene. Det legges vekt på å sammenligne ressursbruken mellom forskjellige sektorer i kommunene. Tallene som rapporteres i tabellene i dette avsnittet er anslag på årsverk som benyttes av fylkesmennene. Fylkesmenn i 16 fylker har gitt svar på denne undersøkelsen. Oppland har ikke svart og Oslo og Akershus var ikke inkludert i fylkene som fikk forespørsel. Det er en del variasjon i svarprosenten mellom forskjellige tilsynsformer og i forhold til enkelte sektorer i den kommunale forvaltningen. Dette kan for en stor del tolkes som at der er betydelig forskjell mellom de enkelte sektorene med hensyn til relevansen av de forskjellige tilsynsformene.

I tabellene rapporteres først summen av årsverk for de fylkesmenn som har gitt oss informasjon for de enkelte sektorene. Heretter vises de enkelte sektorenes andel av den samlede ressursbruken for en tilsynsform. Det er som nevnt betydelig variasjon i svarprosenten for forskjellige sektorer. Derfor er antall fylkesmenn som har angitt et svar (inkludert 0) og antallet som har gitt svaret "0" angitt for hver sektor. Minimum og maksimum for svarene blir også presentert. Gjennomsnittet er beregnet for alle som har besvart. Medianen betegner verdien av den observasjonen som ligger midt i fordelingen når observasjonene er ordnet etter størrelse. Sammenlignet med gjennomsnittet gir medianen informasjon om fordelingen av svarene.

I en del tabeller vil det bli presentert tall for ressursbruk målt i årsverk. Her må man være oppmerksom på at spredningen i de svar som er gitt kan være påvirket både av fylkets størrelse (som vil avspeile seg mer eller mindre i fylkesmannsembetets ressurser) og av hvordan man velger å fordele de gitte ressurser i det enkelte fylkesmannsembetet.

9.1 Begrepsavklaring

Det skjernes i analysen av ressursbruken mellom forskjellige aktiviteter i forhold til fylkesmannsembetets tilsyn med kommunesektoren. De fire begreper som benyttes er systemrevisjon, inspeksjon, veiledning og klagebehandling. Av disse begrepene er systemrevisjon og inspeksjon to arbeidsformer under tilsynsbegrepet. Systemrevisjon tar som utgangspunkt at virksomheten som kontrolleres skal være basert på et kvalitetssikringssystem som gir kontroll over de interne prosesser i virksomheten og som angir kvalitetskrav knyttet til de aktuelle tjenester eller produkter. Systemrevisjonen kan være basert på standarder som for eksempel NS-ISO. Inspeksjon er en mindre standardisert tilsynsform enn systemrevisjon. I noen tilfeller betegnes inspeksjon som verifikasjon, som innebærer at det verifiseres at pålegg som er gitt faktisk er gjennomført.

Veiledning kan i utgangspunktet omfatte aktiviteter som er en del av tilsynsbegrepet og aktiviteter som ligger på siden av tilsynsbegrepet. Det er understreket i spørreskjemaet til fylkesmannsembetene at veiledning i denne undersøkelse omhandler alle former for formidling, veiledning, kurser og seminarer *utenom* veiledning i forbindelse med tilsyn. Veiledning er altså her et alternativ (evt. tillegg) til tilsyn. Klage regnes ikke som en del av tilsynsbegrepet, men som en alternativ kontrollordning.

En relativ stor del av klagesakene og en del av veiledningen er relatert til plan- og bygningsloven. Dette er ikke skilt ut som egen sektor. Vi ba fylkesmennene om å legge ressursbruk og vurdering av effektene i forbindelse med plan- og bygningsloven under kategorien Miljø.

9.2 Ressursbruk

Resultatene for systemrevisjon er gjengitt i Tabell 31 på neste side. Det viser seg at det er betydelig variasjon mellom de enkelte sektorene i kommunen med hensyn til hvor relevant systemrevisjon er som tilsynsform. Dette fremgår både av nivået på tall for ressursbruk og av den betydelige andel av manglende svar for de enkelte sektorene.

Det benyttes i alt i overkant av 55 årsverk til systemrevisjon for de fylkesmannsembeter som har gitt svar. Den helt dominerende sektor er helse med 40% av den samlede ressursbruken. Heretter følger sosialtjenester med 21% og skole og beredskap med henholdsvis 14% og 13%. For disse sektorene er svarprosenten høy og antallet som rapporterer ingen ressursbruk er lav. For kommunal økonomi, barnehage og miljø er det bare rapportert en lav samlet ressursanvendelse. For kommunal økonomi er det bare seks svar og blant disse rapporterer tre at ressursbruken er null. For barnehage er alle fire avgitte svar null og for miljøsektoren gjelder dette for fem ut av tretten svar. Dette viser at systemrevisjon er en tilsynsform uten reell betydning for disse sektorene.

Tabell 31. Fylkesmennenes ressursbruk på systemrevisjon målt i årsverk for forskjellige kommunale sektorer.

SEKTOR	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosialtjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø	SUM
SUM	1,30	0,00	7,56	22,20	11,39	4,22	7,24	1,38	55,29
SEKTORENS ANDEL	0,02	0,00	0,14	0,40	0,21	0,08	0,13	0,02	1,00
Antall besvart	6,00	4,00	10,00	15,00	15,00	14,00	14,00	13,00	
Antall 0	3,00	4,00	2,00	0,00	1,00	3,00	0,00	5,00	
Min	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Maks	0,70	0,00	2,00	3,00	2,00	1,00	3,00	0,50	
Gjennomsnitt	0,22	0,00	0,76	1,48	0,76	0,30	0,52	0,11	
Median	0,05	0,00	0,65	1,20	0,56	0,23	0,40	0,10	

Ressursbruken for inspeksjoner er vist i Tabell 32 på neste side. Den samlede ressursbruk for fylkesmannsembetene som har avgitt svar er 49,7 årsverk. Det viser seg her at barnevern og sosialtjenester er dominerende med henholdsvis 29% og 22% av ressursbruken. Heretter følger skole med 19% og helse, miljø og kommunal økonomi med 10% hver. For barnevern og sosialtjenester er det stor svarprosent og jevn fordeling av verdiene. Denne tilsynsformen kan sies å ha vesentlig betydning for de fleste sektorene i kommunene. Det er bare for de to sektorene som har meget lave verdier, barnehage og beredskap, at et stort antall

fylker angir null som verdi for ressursbruken. For beredskap fremgikk det av Tabell 31 at systemrevisjon er av vesentlig større betydning.

Tabell 32. Fylkesmennenes ressursbruk på inspeksjon målt i årsverk for forskjellige kommunale sektorer.

SEKTOR	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø	SUM
SUM	4,30	1,40	9,25	5,15	10,94	14,34	0,10	4,29	49,77
SEKTORENS ANDEL	0,09	0,03	0,19	0,10	0,22	0,29	0,00	0,09	1,00
Antall besvart	9,00	7,00	10,00	9,00	16,00	16,00	6,00	14,00	16,00
Antall 0	1,00	4,00	2,00	6,00	0,00	1,00	5,00	2,00	
Min	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13	0,00	0,00	0,00	
Maks	1,00	0,50	4,00	4,50	2,50	2,00	0,10	0,80	
Gjennomsnitt	0,48	0,20	0,93	0,57	0,68	0,90	0,02	0,31	
Median	0,50	0,00	0,65	0,00	0,50	0,83	0,00	0,15	

Som nevnt tidligere omhandler veiledning i denne undersøkelsen aktiviteter som faller utenom tilsyn. Fylkesmennenes ressursbruk på veiledning fremgår i Tabell 33 herunder. Den samlede ressursbruken er med 153 årsverk vesentlig større enn det som var tilfelle for de to aktiviteter under tilsynsbegrepet som er diskutert tidligere. For veiledning er det skole og helse som har de største verdiene, men for sektorene miljø, sosialtjenester og beredskap ser man også andeler på mer enn 10% av de samlede ressurser. Det er også høy svarprosent, og det er få som svarer at ingen ressurser brukes. For miljø viser det seg at et enkelt fylke har en meget stor andel av den samlede ressursanvendelsen. Dette viser at dialog er et vesentlig element i kontakten mellom fylkesmennene og kommunene, spesielt tatt i betraktning at en del veiledning også forekommer i tilknytning til tilsyn.

Tabell 33. Fylkesmennenes ressursbruk på veiledning målt i årsverk for forskjellige kommunale sektor.

SEKTOR	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosialtjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø	SUM
SUM	9,30	8,17	39,52	31,14	17,26	8,53	16,49	22,97	153,38
SEKTORENS ANDEL	0,06	0,05	0,26	0,20	0,11	0,06	0,11	0,15	1,00
Antall besvart	11,00	14,00	14,00	15,00	16,00	16,00	13,00	15,00	16,00
Antall 0	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Min	0,00	0,00	0,00	0,00	0,30	0,10	0,00	0,00	
Maks	2,40	1,20	6,00	5,00	2,50	1,10	3,00	10,00	
Gjennomsnitt	0,85	0,58	2,82	2,08	1,08	0,53	1,27	1,53	
Median	0,60	0,50	3,00	2,00	1,00	0,45	0,70	0,80	

I likhet med veiledning er klagesaksbehandling en aktivitet som ligger utenfor tilsynsbegrepet. Ressursbruken på klagesaksbehandling er vist i Tabell 34 på neste side. Det fremgår av tabellen at ressursbruken samlet sett er på 107 årsverk. Denne aktiviteten er derfor vesentlig større enn det var tilfelle for systemrevisjon og inspeksjon, men mindre enn veiledning. Det fremgår også av tabellen at det er en sterk konsentrasjon på enkelte sektorer. Sosialtjenester og helse legger beslag på den største andelen av ressursene med omkring 30% hver. Heretter følger skole og miljø med omkring 18% hver. Miljøsektoren hadde lave verdier for aktivitetene under tilsyn i Tabell 7.1 og Tabell 7.2, så for denne sektoren er klagebehandling spesielt viktig.

Det eksisterer ikke noen formelle klagemuligheter i forhold til kommunal økonomi og beredskap. Det er derfor naturlig at det rapporteres svært lave verdier for disse to sektorene. Kommunene har råderett over egne ressurser, og veiledning er derfor en viktigere funksjon enn klage i forhold til økonomi. Det er få kommuner som får sin økonomi styrt av fylkesmennene. Dette knytter seg spesielt til registrering i ROBEK. Det er imidlertid mulig for fylkesmannen å gå inn og underkjenne enkelte kommunale prosjekter.

Tabell 34. Fylkesmennenes ressursbruk på klagesaksbehandling målt i årsverk for forskjellige kommunale sektorer.

SEKTOR	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosialtjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø	SUM
SUM	0,20	1,60	18,72	29,55	31,82	6,04	0,10	19,18	107,21
SEKTORENS ANDEL	0,00	0,01	0,17	0,28	0,30	0,06	0,00	0,18	1,00
Antall besvart	7,00	12,00	14,00	15,00	16,00	16,00	6,00	14,00	16,00
Antall 0	5,00	3,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,00	0,00	0,00
Min	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40	0,10	0,00	0,00	1,80
Maks	0,10	0,50	5,00	4,50	4,00	1,00	0,10	4,50	12,70
Gjennomsnitt	0,03	0,13	1,34	1,97	1,99	0,38	0,02	1,37	6,70
Median	0,00	0,10	0,95	2,00	1,85	0,20	0,00	1,08	6,65

9.3 Sammenlikning på tvers av sektorer og tilsynsformer

Tabell 35 og Tabell 36 under gir en sammenstilling av ressursbruken i absolutte verdier og som andeler av totalen for de fire aktiviteter som er diskutert innledningsvis i dette kapittelet. Den samlede ressursbruk er på 365 årsverk. Det fremgår av tabellene at den aktiviteten det brukes mest ressurser på er veiledning med 42% av totalen. Heretter følger klagesaksbehandling med 29% og systemrevisjon og inspeksjon med henholdsvis 15% og 14%. Aktivitetene er konsentrert på sektorene skole, helse- og sosialtjenester, som hver har mer enn 20% av de samlede ressurser.

For skolesektoren er det veiledning som er av størst betydning. For helsesektoren er systemrevisjon, klagesaksbehandling og veiledning alle av jevnt stor betydning, mens inspeksjon er mindre fremtredende. For sosialtjenester er det klagesaksbehandlingen som skiller seg ut, men her er også veiledning av betydning. For miljøsektoren er det spesielt klagesaksbehandling og veiledning som er viktige.

Det er systemrevisjon og inspeksjon som hører inn under tilsynsbegrepet, mens veiledning som definert i denne undersøkelsen og klagesaksbehandling kan ses som alternativer til tilsyn. Aktivitetene under tilsyn står altså for 29% av aktivitetene som er med i denne undersøkelsen. Tilsyn har størst betydning for

skolesektoren, helse og barnevern. Det er imidlertid bare for barnevern at tilsyn har større betydning enn de alternative kontrollformer. For skole og helse utgjør tilsynsaktiviteten henholdsvis en fjerdedel og en tredjedel av den samlede ressursinnsatsen.

Tabell 35. Fylkesmennenes ressursbruk på forskjellige kommunale sektorer og tilsynsformer.

SEKTOR	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø	SUM
Systemrevisjon	1,30	0,00	7,56	22,20	11,39	4,22	7,24	1,38	55,29
Inspeksjon	4,30	1,40	9,25	5,15	10,94	14,34	0,10	4,29	49,77
Klagesaksbehandling	0,20	1,60	18,72	29,55	31,82	6,04	0,10	19,18	107,21
Veiledning	9,30	8,17	39,52	31,14	17,26	8,53	16,49	22,97	153,38
SUM	15,10	11,17	75,05	88,04	71,41	33,13	23,93	47,82	365,65

Tabell 36. Andeler av samlet ressursbruk for forskjellige kommunale sektorer og tilsynsformer.

SEKTOR	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø	SUM
Systemrevisjon	0,00	0,00	0,02	0,06	0,03	0,01	0,02	0,00	0,15
Inspeksjon	0,01	0,00	0,03	0,01	0,03	0,04	0,00	0,01	0,14
Klagesaksbehandling	0,00	0,00	0,05	0,08	0,09	0,02	0,00	0,05	0,29
Veiledning	0,03	0,02	0,11	0,09	0,05	0,02	0,05	0,06	0,42
SUM	0,04	0,03	0,21	0,24	0,20	0,09	0,07	0,13	1,00

9.4 Nærmere om sammensettingen av ressursbruk for tilsynsformene systemrevisjon og inspeksjon

Tabell 37 viser fordelingen av dagsverk på de forskjellige faser i gjennomføringen av en systemrevisjon. Svarene er gitt for fylkesmannsembetet som helhet, og det vil givetvis være variasjon mellom den enkelte revisjon og mellom forskjellige sektorer. Tallene viser at det gjennomsnittlig brukes opp mot fire dager på forberedelse og tre dager på henholdsvis gjennomføring og etterarbeid. Det er altså forberedelse som er mest ressurskrevende. Det er stor

spredning i ressursbruken når man sammenlikner minimum og maksimum, spesielt med hensyn til forberedelse og etterarbeid. Det er imidlertid noen enkelte høye verdier som står for den største delen av spredningen, hvilket også ses ut fra forholdet mellom median og gjennomsnitt.

Tabell 37. Fordeling av ressursbruk på aktiviteter i forbindelse med en systemrevisjon.

	Dagsverk systemrevisjon		
	Forberedelse	Gjennomføring	Etterarbeid
Antall besvart	12	12	12
Antall 0	0	0	0
Min	3,0	2,0	1,0
Maks	10,0	6,0	10,0
Gjennomsnitt	4,4	3,3	3,5
Median	4	3	3

Tabell 38 viser at ressursbruken ved inspeksjon er mindre enn det er tilfelle for systemrevisjon. Dette gjelder spesielt med hensyn til forberedelse og etterarbeid, men også for gjennomføring er ressursbruken dobbelt så stor ved systemrevisjon som ved inspeksjoner. Dette er ikke overraskende gitt at systemrevisjon retter seg mot bredere områder og rutiner for saksbehandling enn inspeksjoner.

Tabell 38. Fordeling av ressursbruk på aktiviteter i forbindelse med en inspeksjon.

	Dagsverk inspeksjon		
	Forberedelse	Gjennomføring	Etterarbeid
Antall besvart	12	12	12
Antall 0	0	0	0
Min	0,1	1,0	0,6
Maks	2,0	5,0	2,0
Gjennomsnitt	1,3	1,9	1,5
Median	1,25	2	2

9.5 Omkostninger ved tilsyn og alternative kontrollformer

Analysen så langt har vært basert på ressursinnsatsen målt i årsverk. Det er tidligere redegjort for stipulering av omkostningene ved ressursinnsats i kommunal og fylkeskommunal sektor. Det er her lagt til grunn beregninger av omkostninger til lønn, sosiale utgifter og overhead. De samlede omkostningene til et månedsverk inklusiv sykefravær ble beregnet til kr 43.432,-. Ett årsverk i ressursinnsats svarer til 12 månedsverk. Omkostningene for et årsverk er da kr 521.184,-.

Omkostningene for den samlede aktiviteten, tilsyn pluss de to alternative kontrollmetoder, blir da 190 millioner. Av dette utgjør tilsynsaktiviteten 55 millioner. Tallene for de enkelte sektorene fremgår av tabellen herunder.

	Ressursbruk forskjellige tilsynsformer: 1000 Kroner.								
SEKTOR	Kommunal økonomi	Skole	Barnehage	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø	SUM
Systemrevisjon	678	3940	0	11570	5936	2199	3773	719	28816
Inspeksjon	2241	4821	730	2684	5702	7474	52	2236	25939
Klagesaksbehandling	104	9757	834	15401	16584	3148	52	9996	55876
Veiledning	4847	20597	4258	16230	8996	4446	8594	11972	79939
SUM	7870	39115	5822	45885	37218	17267	12472	24923	190571

10. KONKLUDERENDE MERKNADER

En sentral målsetting med oppdraget har vært å gjennomføre en tilnærming til en kost-nytte analyse av tilsynsfunksjonen. Med en *tilnærming* mener vi at deler av analysen nødvendigvis må være mer kvalitativ i tilnærmingen, mens andre deler kan være mer kvantitativ. Med andre ord kan vi kun forvente å få et estimat på kostnadene, som så kan sammenlignes mer kvalitativ vurdering av nytteeffekter. Dette innebærer altså at analysen ikke er en kost-nytte analyse i streng forstand, der alle effekter kvantifiseres i monetære termer. I analysen har vi således forsøkt å:

1. Identifisere ressursbruk og kostnader knyttet til å *utøve* tilsynsfunksjonen.
2. Identifisere ressursbruk og kostnader knyttet til å *følge opp* det statlige tilsynet på ulike områder på kommunenivå, både før, under og etter tilsynet.
3. Identifisere *nytteeffekter* av det statlige tilsynet i kommunen – både vurdert fra kommunenes side og fra fylkesmennes side.

Et siste punkt har vært å vurdere kostnadseffektiviteten av det statlige tilsynet med kommunesektoren.

En samfunnsøkonomisk kost-nytte analyse impliserer at kostnader og nytteeffekter omsettes til monetære verdier og vurderes mot hverandre. Det samfunnsøkonomiske perspektiv medfører at kostnader måles ut fra den samfunnsøkonomiske alternativverdi. Det største problemet er som regel verdsetting av nytte. I en situasjon hvor det ikke er mulig å verdsette nyttevirkinger blir kostnadseffektivitetsanalyser ofte brukt som alternativ. Denne metodikken impliserer at et prosjekt defineres ut fra de målsetninger som skal oppfylles. Heretter sammenliknes forskjellige tiltak for å oppnå de definerte resultater med hensyn til deres samfunnsøkonomisk relevante kostnader. Det kostnadseffektive tiltak har de laveste kostnader.

Å gjennomføre en kostnadseffektivitetsanalyse av det statlige tilsyn med kommunene vil ut fra dette perspektivet implisere at man vurderer kostnadene ved forskjellige måter å oppnå samme grad av måloppnåelse eller kvalitet ved utøvelsen av de kommunale oppgaver, som oppnås ved den nåværende utforming av det statlige tilsyn. Dette er ikke mulig å gjennomføre, fordi det ikke eksisterer fullstendig informasjon om det sett av alternative tiltak som kan sammenliknes med utformingen av det statlige tilsynet slik som det gjennomføres i dag. Det vil derimot være mulig med en rangering av det statlige tilsynet ut fra hvor gunstige effektene anses for å være for forskjellige sektorer, og ut fra de ressurser som medgår i kommuner og i fylker.

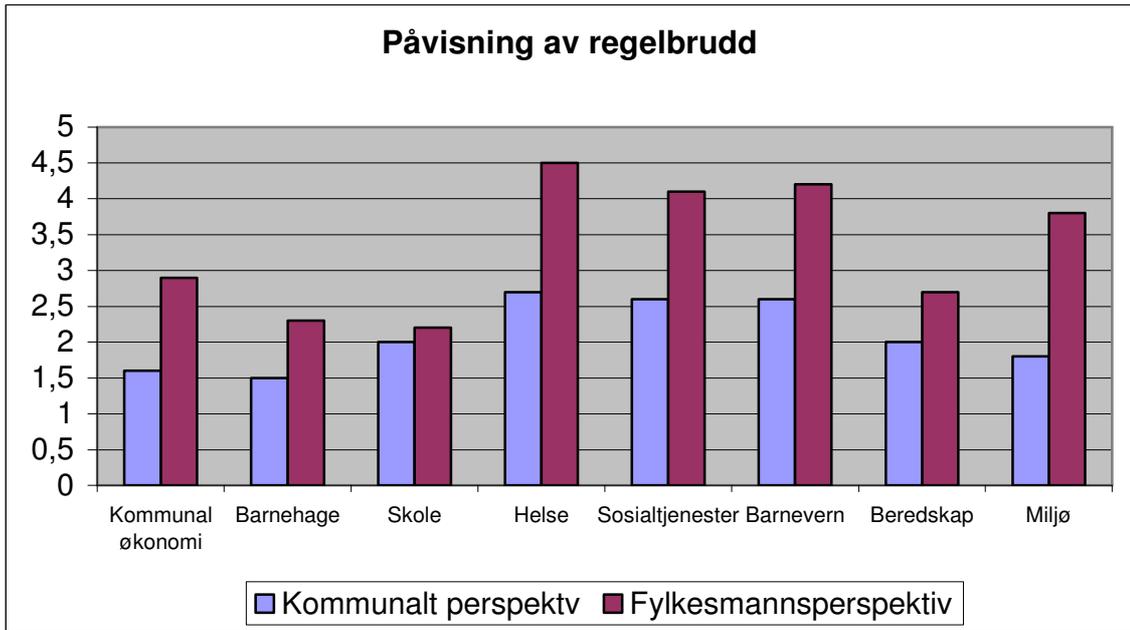
Vurderingen av nytteeffektene må da ta utgangspunkt i de kvalitative vurderinger som er gjort. Det er vurderinger fra både kommune- og fylkesnivå. Det kan være grunn til å forvente at det er forskjell mellom vurderingene fra disse forskjellige perspektiver. En første del av analysen kan derfor være å sammenlikne vurderingene av effektene av de to tilsynskomponenter inspeksjon og systemrevisjon.

Tallene i den første delen av tabellen på neste side er hentet fra Tabell 26. Den øverste delen viser kommunenes vurdering av effektene av det statlige tilsynet. Dette kan sammenliknes med fylkesmennenes vurdering av nytteeffekten av tilsyn i den nederste delen.

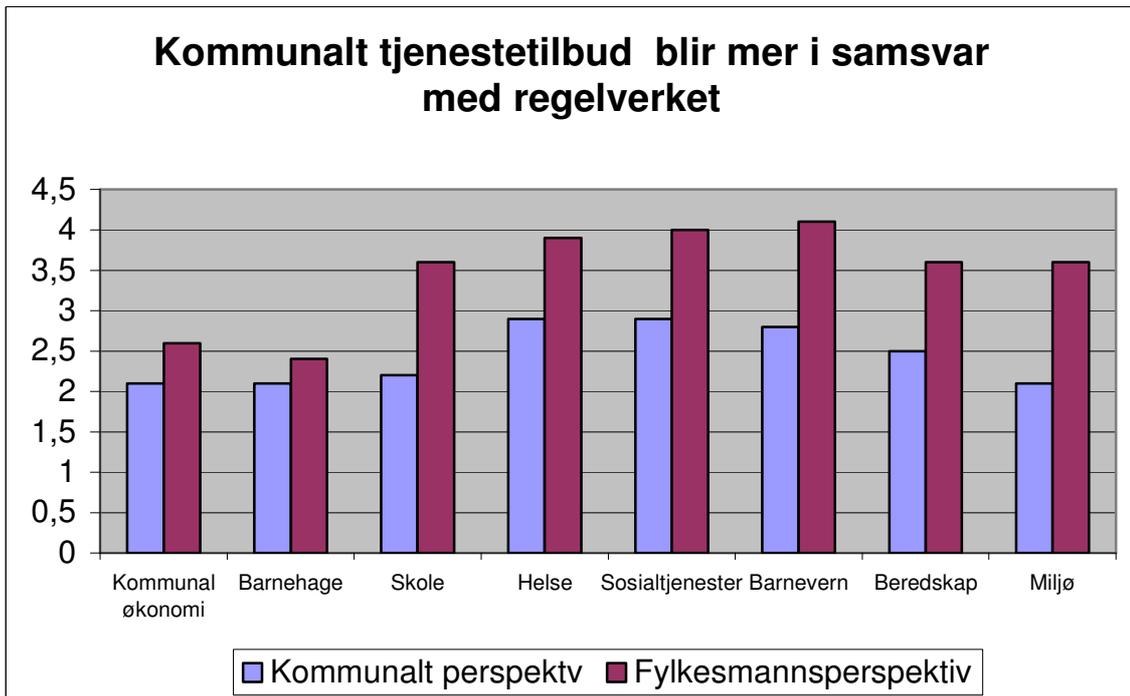
Tabell 39. Ulike perspektiv på nytteeffekter – gjennomsnittsverdier.

	Kommunal økonomi	Barnehage	Skole	Helse	Sosial-tjenester	Barnevern	Beredskap	Miljø
Kommuneperspektiv								
Påvisning av regelbrudd	1,6	1,5	2,0	2,7	2,6	2,6	2,0	1,8
Kommunalt tjenestetilbud blir mer i samsvar med regelverket	2,1	2,1	2,2	2,9	2,9	2,8	2,5	2,1
Fylkesmannsperspektiv								
Påvisning av Regelbrudd	2,9	2,3	2,2	4,5	4,1	4,2	2,7	3,8
Kommunalt tjenestetilbud blir mer i samsvar med regelverket	2,6	2,4	3,6	3,9	4,0	4,1	3,6	3,6

Det er tydelig at fylkesmennenes vurdering er mer positiv enn vurderingene fra kommunene. Det er relevant å vurdere om det er samme mønster over sektorene med hensyn til hvor de positive effekter er størst. For å lette denne sammenstillingen har vi sammenlignet gjennomsnittsverdiene fra tabellene over i form av to figurer.



Figur 1. Vurdering av nytteeffekten av tilsynsfunksjonen i forhold til å påpeke regelbrudd.



Figur 2. Vurdering av nytteeffekten av tilsynsfunksjonen i forhold til om det kommunale tjenestetilbud blir mer i samsvar med regelverket.

Når det dreier seg om påvisning av regelbrudd er det fra kommunenes side helse og barnevern og deretter sosialtjenester og beredskap som har høyest verdier. Fra fylkesmennenes side er det også helse og barnevern som har høyest

verdier med sosialtjenester og beredskap på neste nivå. Man kan altså se at på tross av nivåforskjellene er det stort sett samme mønster i vurderingen av nytteeffektene av tilsyn på regelbrudd mellom sektorene.

Ser man på om tjenestetilbud blir mer i samsvar med regelverket som følge av tilsyn finner man fra kommunenes side de høyeste medianverdier for helse, sosialtjenester og barnevern, mens de øvrige sektorer ligger på et lavere nivå. For fylkesmennene er det flere sektorer som har høy medianverdier, men gruppen inkluderer de tre sektorer som også ble høyest vurdert av kommunene. Også for samsvar med regelverk blir det altså samsvar mellom kommuner og fylkesmenn med hensyn til rangeringen av de sektorer hvor tilsyn har størst nytteverdi.

Gjennomgangen i dette avsnittet har vist at det som forventet er en vesentlig forskjell i vurderingen av nytten av det statlige tilsyn mellom kommuner og fylkesmenn. *Det er imidlertid meget vesentlig at det er sammenfall i vurderingene mellom hva som er de viktigste sektorer, selv om nivået er forskjellig.*

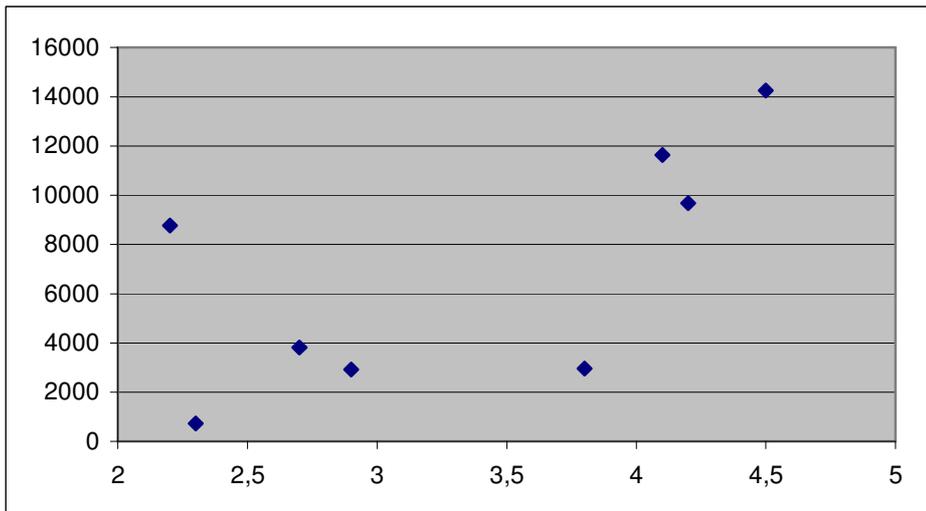
Tabellen under viser de samlede omkostninger for tilsynsfunksjonen (inspeksjon og systemrevisjon) for kommunene og fylkesmennene i 1000 kr. Det fremgår av tallene at det er for helse- og sosialtjenester at omkostningene er størst. Heretter følger barnevern og skole på et litt lavere nivå. For helse er en vesentlig del av kostnadene fra fylkesmennenes side knyttet til systemrevisjon.

Tabell 40. Kostnader ved tilsyn fra kommune og fylkesmannsperspektiv (1000 nok).

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

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

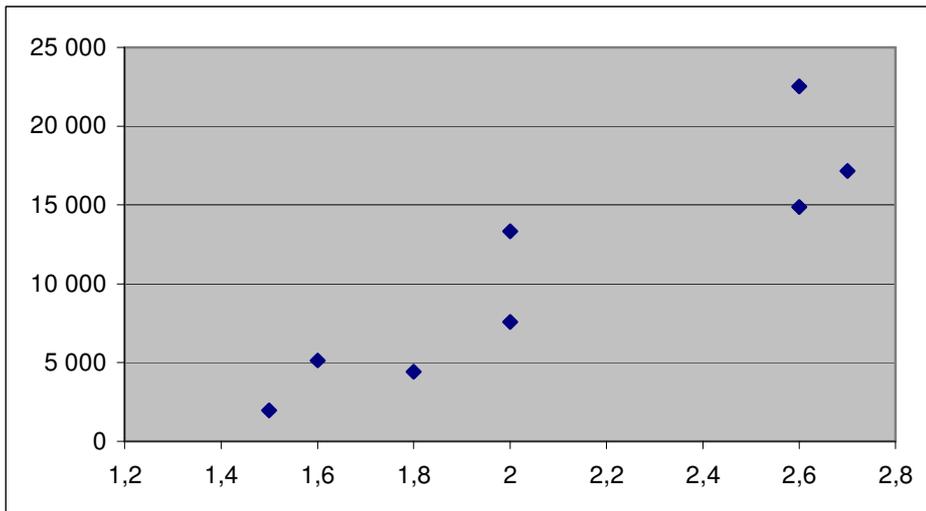
Spørsmålet er så om det er samsvar mellom vurdering av nytte og ressursinnsats. Her kan vi gjøre ulike sammenligninger, og med utgangspunkt i ulike indikatorer. La oss først se på de kostnadene som påløper kun for fylkesmennene i forbindelse med inspeksjoner og systemrevisjon og deres egen vurdering av nytteeffekt i forhold til å påvise regelbrudd.



Figur 3. Kostnader ved inspeksjoner og systemrevisjon og fylkesmennenes egen vurdering av nytteeffekt i forhold til å påvise regelbrudd.

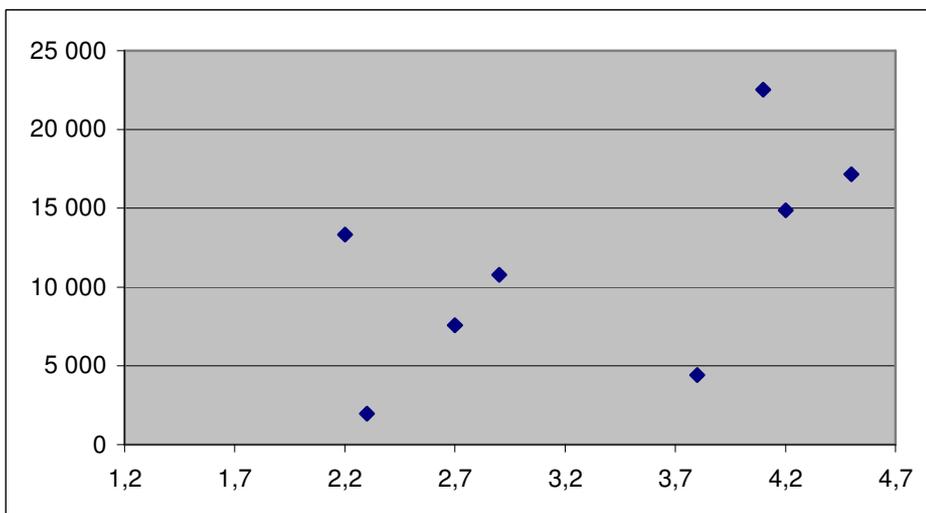
I hovedsak ser det ut til at det er et rimelig bra samsvar mellom ressursinnsats og vurdering av nytteverdi. Et unntak er skole, som har den laveste nytteverdi på 2,2 og en kostnad på 8,7 millioner. Høyest nytteverdi er på helse, men her er også kostnadene størst, hvorav altså systemrevisjon står for den største andelen av kostnadene. Ellers er det miljø som peker seg ut i positiv retning, med en nytteverdi på 3,8 til en forholdsvis lav kostnad.

Også når vi ser på de samlede kostnadene, dvs. både fra fylkesmennene og kommunene sin side i forbindelse med inspeksjoner og systemrevisjon, synes bildet å vise et rimelig bra samsvar mellom nytteeffekt og kostnad. Dette er vist i figuren på neste side.



Figur 4. Samlede kostnader ved tilsyn og kommunenes egen vurdering av nytteeffekt i forhold til å påvise regelbrudd.

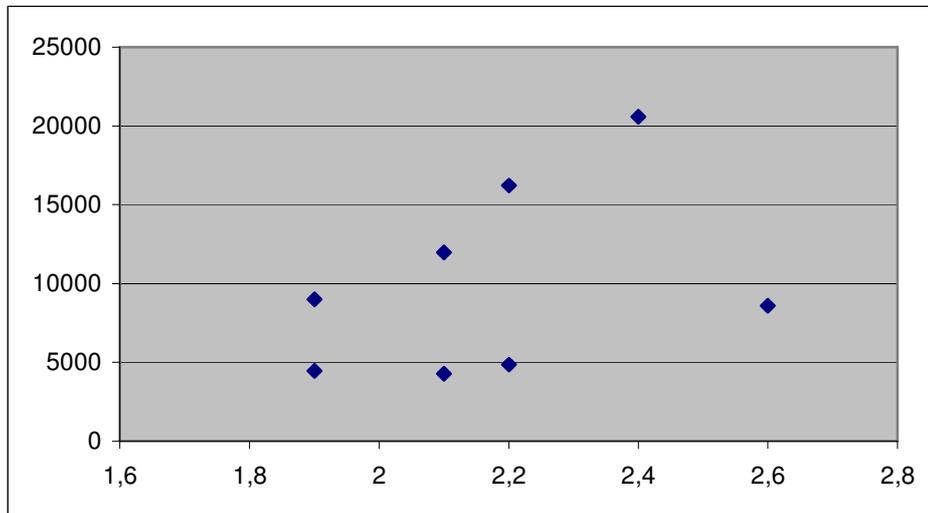
Her kan men ikke si at det egentlig er noen områder som særlig utpreger seg med et dårlig kost-nytte forhold. Vi kan videre sammenligne de samlede kostnader med fylkesmennenes *egen* vurdering av nytteverdi i forhold til å påvise regelbrudd.



Figur 5. Samlede kostnader ved tilsyn og kommunenes egen vurdering av nytteeffekt i forhold til å påvise regelbrudd.

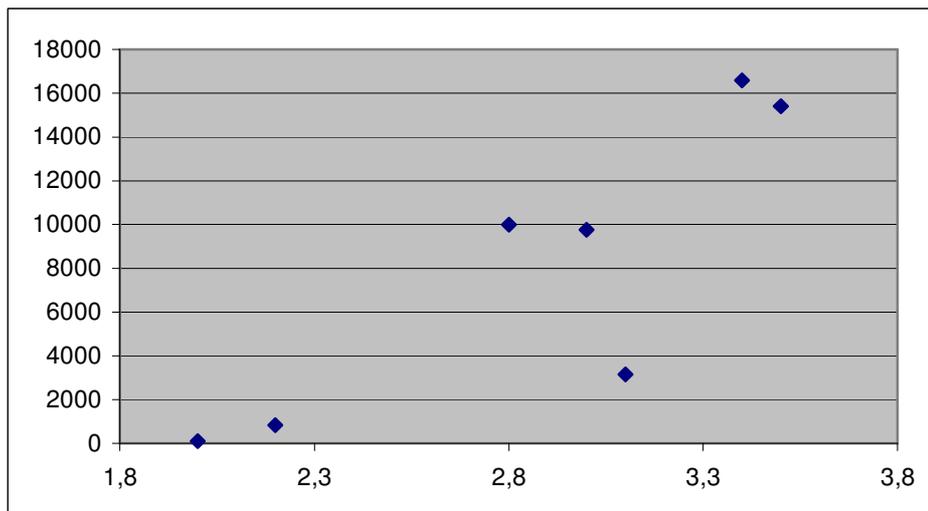
Her er det igjen skole som peker seg ut i negativ retning, og miljø som peker seg ut i en positiv retning.

I figuren under har vi sett på sammenhengen mellom fylkesmennenes kostnader knyttet til ressursbruk og kommunens vurdering av nytteeffekt i forhold til bedret organisatorisk praksis.



Figur 6. Kostnader ved veiledning (utenom tilsyn) og kommunenes egen vurdering av nytteeffekt av i forhold til bedret organisatorisk praksis.

Her er det særlig beredskap som peker seg ut i positiv retning. Tallmaterialet muliggjør en rekke ulike sammenligner av dette slaget. Vi har valgt å presentere de som gir det mest interessante - og tolkbare - bildet av sammenheng mellom ressursinnsats og nytteverdi. Den siste sammenstilling som vi således velger å presentere, er kostnadene knyttet til klagesaksbehandling og fylkesmennenes egen vurdering av nytteeffekt.



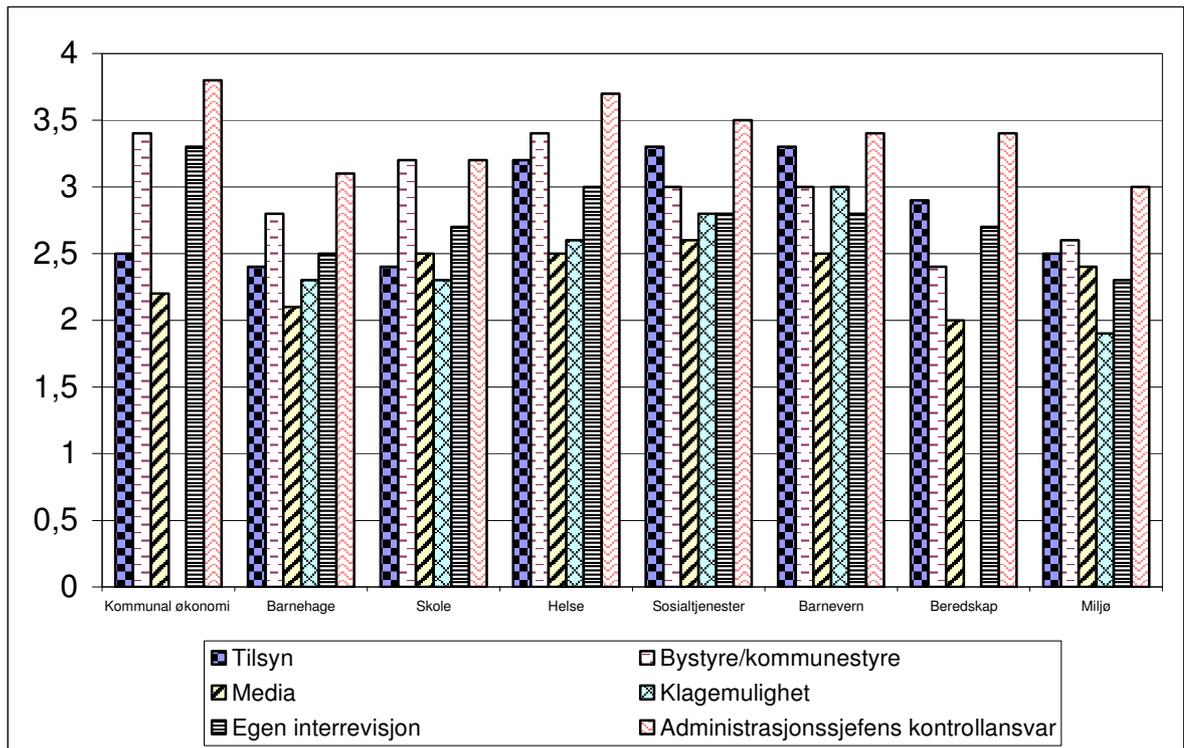
Figur 7. Kostnader ved klagesaksbehandling og fylkesmennenes egen vurdering av nytteeffekt av klagemuligheten i forhold til å påvise regelbrudd.

Her er det særlig barnevern som peker seg ut med et gunstig kost-nytte forhold.

Det er ikke mulig ut fra det foreliggende materiale å identifisere sektorer hvor det er betydelig misforhold mellom ressursinnsatsen i det statlige tilsynet og vurderingene av nytteeffekten. I hovedsak synes kostnadene å være konsentrert på de sektorer hvor nytteeffekten vurderes som størst.

Materialet antyder altså et rimelig bra samsvar mellom ressursinnsats og nytteeffekt, noe som peker i retning av kostnadseffektivitet.

Før man kan konkludere, må man imidlertid også vurdere om det er andre kontrollmekanismer som kan bidra til at tilsynsoppgaven kan realiseres minst like bra, og med mindre ressursinnsats.



Figur 8. Vurdering av ulike tilsynsmekanismer opp mot hverandre.

Det er som vi tidligere har vært inne på, ikke særlig overraskende at administrasjonssjefens kontrollansvar tillegges størst betydning i forhold til andre kontrollmekanismer på alle områder, bortsett fra på skole der demokratikanalen gjennom bystyre/kommunestyre tillegges om lag samme vekt. Det som imidlertid er enda mer interessant, er at *det er tre områder der fylkesmannens tilsyn vurderes som særlig viktig sammenlignet med andre kontrollmekanismer, nemlig på helse, sosial og barnevern.* Også på beredskap og miljø vurderes fylkesmannens tilsyn som relativt viktig sammenlignet med andre kontrollmekanismer. Innenfor kommunal økonomi, skole og barnehage er det derimot minst tre andre kontrollmekanismer som vurderes som mer viktig enn fylkesmannens tilsyn.

Det er det selvsagt vanskelig å trekke en bastant konklusjon om ut fra det foreliggende materialet. Hvis man imidlertid forsøker å sammenholde det ovenstående med kommunenes vurdering der også ulike kontrollmekanismer

holdes opp mot hverandre, og forsøker å trekke noen normative implikasjoner av analysen, kan man antyde følgende:

- Intensiteten i den statlige tilsynsfunksjonen kan tones ned i forhold til kommunal økonomi og skole (sterkt fokus gjennom andre kontrollmekanismer, det er viktige områder for kommunen som tilbyder, samt ikke minst tilstedeværelsen av sterke brukergrupper);
- tilsynsfunksjonen er fortsatt viktig på områder med svake brukergrupper (helse, sosial, barnevern) og områder der kommunenes egeninteresse i å opprettholde et lovpålagt tilbud er svakere (miljø og beredskap).

Konklusjoner av denne typen må imidlertid være beheftet med usikkerhet gitt at man her sammenlikner kostnadstall med kvalitative vurderinger av nyttevirknninger. Det vil imidlertid knytte seg meget store vanskeligheter til å konstruere kvantitative anslag på nytteverdien av tilsynsfunksjonene.

11. REFERANSER

Statistisk Sentralbyrå 2003. Statistisk årbok 2003. Gnist.Akademika. Oslo - Kongsvinger. 541 s. Tabell 52:70-77.

Hanssen, G. S., L. A. Heløe, og J. E. Klausen (2004): *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Norsk institutt for by- og regionalforskning, NIBRNIBR-rapport 2004:4.

Lågbu, H. (1995): "Den mektige staten? En analyse av fylkesmannens styring av kommunal økonomi,": Universitetet i Oslo.

Statskonsult (2000): *Statlig tilsyn - dagens organisering og forslag til ny struktur for statlige tilsynsorganer*. StatskonsultNotat 2000:8.

APPENDIKS 1 - SPØRRESKJEMA KOMMUNE**1) Vurdering av effekter av tilsyn (inspeksjoner og systemrevisjon)**

	I hvilken eller i hvor stor grad fører tilsyn (inspeksjoner og systemrevisjon) til: (på en skala fra 1 til 5, der 1 er i liten grad)			
	- påvisning av regelbrudd	- kommunalt tjenestetilbud mer i samsvar med regelverk	- bedret ressursbruk i kommunen	- bedret organisatorisk praksis
Kommunal økonomi				
Barnehage				
Skole				
Helse				
Sosialtjenester				
Barnevern				
Beredskap				
Miljø				

2) Vurdering av effekter av tilsyn - veiledning

	I hvilken eller i hvor stor grad fører veiledning som ikke skjer i forbindelse med tilsyn til: (på en skala fra 1 til 5, der 1 er i liten grad)		
	- kommunalt tjenestetilbud mer i samsvar med regelverk	- bedret ressursbruk i kommunen	- bedret organisatorisk praksis
Kommunal økonomi			
Barnehage			
Skole			
Helse			
Sosialtjenester			
Barnevern			
Beredskap			
Miljø			

3) Vurdering av effekter av tilsyn - klagemuligheten

	I hvilken eller i hvor stor grad fører klagemuligheten til: (på en skala fra 1 til 5, der 1 er i liten grad)		
	- kommunalt tjenestetilbud mer i samsvar med regelverk	- bedret ressursbruk i kommunen	- bedret organisatorisk praksis
Kommunal økonomi			
Barnehage			
Skole			
Helse			
Sosialtjenester			
Barnevern			
Beredskap			
Miljø			

4) Hvor mange dagsverk anslår rådmannen at kommunen benytter i forbindelse med statlig tilsyn (anslag per tilsyn - inspeksjon og systemrevisjon) fordelt på sektor og arbeidsområde?

Sektor	Antall dagsverk fordelt på arbeidsområde		
	Forberedelse	Gjennomføring	Etterarbeid
Kommunal økonomi			
Barnehage			
Skole			
Helse			
Sosialtjenester			
Barnevern			
Beredskap			
Miljø			

5) Hvor mange statlige tilsyn har vært utført på de ulike sektorene i 2002 og 2003?

Sektor	Antall tilsyn	
	2002	2003
Kommunal økonomi		
Barnehage		
Skole		
Helse		
Sosialtjenester		
Barnevern		
Beredskap		
Miljø		

6) Hvordan vurderer rådmannen tilsynets betydning i forhold til andre kontrollmekanismer?

1 = lite viktig, 5 = veldig viktig

Sektor\Mekanisme	Tilsyn	Bystyre/ Kommune- styre	Media	Klage- mulighet	Kommunens egen intern- revisjon	Adm.sjefs kontrollansvar samt revisjon
Kommunal økonomi						
Barnehage						
Skole						
Helse						
Sosialtjenester						
Barnevern						
Beredskap						
Miljø						

7) Mener rådmannen at det gjennomføres statlig tilsyn på de enkelte områdene for ofte? Helt uenig =1, Helt enig = 5 (Ett kryss per sektor)

Sektor\Grad	1	2	3	4	5
Kommunal økonomi					
Barnehage					
Skole					
Helse					
Sosialtjenester					
Barnevern					
Beredskap					
Miljø					

APPENDIKS 2 - SPØRRESKJEMA - FYLKESMENN**Effekter av tilsyn**

I hvilken eller i hvor stor grad fører: (på en skala fra 1 til 5, der 1 er i liten grad)			
	tilsyn (systemrevisjon og inspeksjoner) til		klagemuligheten til
Tema Sektor	- påvisning av regelbrudd	- kommunalt tjenestetilbud mer i samsvar med regelverk	- påvisning av regelbrudd
Kommunal økonomi			
Skole/Utdanning			
Barnehage			
Sosialtjenester			
Helse			
Barnevern			
Beredskap			
Miljø			

1. Hvor stor andel av fylkesmannens totale virksomhet er relatert til kommunetilsyn (anslag i prosent)?

2. Hvor stor andel av fylkesmannens totale virksomhet er relatert til klagebehandling (anslag i prosent)?

3. Hvor mange er typisk engasjert fra fylkesmannsembetet ved hver tilsyn i en den enkelte kommune?

a. ved systemrevisjon (dagsverk)

b. ved inspeksjon (dagsverk)

SNF-rapport nr. 09/04

4. Hvor mange dagsverk kreves for saksforberedelser, gjennomføring og etterarbeid for hver tilsyn (anslagsvis)?

a. ved systemrevisjon

b. ved inspeksjon

5. I hvilken grad bidrar kommunens størelse (tilgang på kvalifisert fagfolk etc.) til å omsette avdekkete uregelmessigheter i et tjenestetilbud som er mer i samsvar med regelverk?

(skala fra 1 til 5, hvor 1 er "i liten grad")

Ressursbruk knyttet til tilsyn mv. (årsverk, anslagsvis)

Funksjon Sektor	Tilsyn		Klagesaks- behandling	Veiledning	Sum
	Systemrevisjon	Inspeksjon			
Kommunal Økonomi					
Skole/Utdanning					
Barnehager					
Helse					
Sosialtjenester					
Barnevern					
Beredskap					
Miljø					
Sum					