

# Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene

INGRID HELGØY

SYNNØVE SERIGSTAD

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

MAI 2004

**Notat 9 - 2004**

# Innhold

FORORD .....	4
SAMMENDRAG .....	5
SUMMARY .....	6
EN DRØFTING AV TILSYNSBEGREPET .....	7
Stat-kommunerelasjonen.....	8
Statlig tilsyn med kommunene .....	9
Fylkesmennene.....	11
Organisatorisk plassering.....	13
Forholdet mellom kontroll og tilsyn .....	14
Å føre kontroll.....	17
Definisjoner av tilsyn.....	18
Tilsyn som kontroll og veiledning.....	19
Tilsynsroller i lys av et hierarkisk og et deliberativt perspektiv på forholdet mellom stat og kommuner .....	22
Tilsynsroller i praksis .....	24
Mulige effekter av tilsyn som kontroll versus dialog.....	26
Muligheter for læring.....	28
Oppsummering.....	30
UTVIKLINGEN AV TILSYNS- OG KONTROLLORDNINGER I FORHOLDET MELLOM STATEN OG KOMMUNENE .....	31
Perioden til og med 1920 .....	32
Perioden 1920–1970 .....	34
Tilsyn og kontroll i økonomiske krisetider .....	34
Perioden 1970–2003 .....	37
Rettsgrunnlaget for tilsyn og kontroll.....	39
Kommunal fristilling?.....	41
Tilsyn og særlovgivning.....	42
Tilsyn og kontroll på sosiallovsområdet.....	43
Tilsyn og kontroll i skoleverket.....	45
Avslutning .....	49

TILSYN SOM DEL AV DEN STATLIGE STYRINGEN I FORHOLD TIL KOMMUNENE – TILSYNET SATT INN I EN HELHETLIG STYRINGSSAMMENHENG .....	51
FORHOLDET MELLOM KOMMUNENES EGENKONTROLL OG STATLIG TILSYN .....	55
Kommunal og statlig kontroll.....	55
Problemet med forvaltningsrevisjon.....	58
AVSLUTNING .....	63
LITTERATUR .....	65

# Forord

Dette notatet er skrevet på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet i forbindelse med utredning av tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene. I samsvar med oppdraget er hovedfokus rettet mot en drøfting av tilsynsbegrepet, en utredning av tilsyn i et historisk perspektiv og tilsyn som en del av den statlige styringen i forhold til kommunene, satt inn i en helhetlig styringsammenheng. Vi kommer i notatet også inn på forholdet mellom kommunens egenkontroll og statlig tilsyn. Oppdraget er gjennomført som et utredningsprosjekt basert på studier og drøftinger i forhold til aktuell nasjonal og internasjonal litteratur og offentlige dokumenter på området.

Notatet er også skrevet i tilknytning til prosjektet «Auditing, Regulation and Control», finansiert av Norges forskningsråd.

Prosjektet er utført av Ingrid Helgøy og Synnøve Serigstad. Vi takker Kari Tove Elvbakken, Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Hans-Erik Ringkjøb for kommentarer og hjelp i forbindelse med utarbeidelsen av dette notatet.

Bergen, 30.1 2004

*Per Lægrevid*  
Prosjektleder

# Sammendrag

Notatet tar for seg tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene. Først foretas det en avklaring og drøfting av begrepet tilsyn. Den spesielle karakteren av statlig tilsyn med kommunene relateres til den overordnede stat-kommunerelasjonen. Forholdet mellom begrepene kontroll og tilsyn er vektlagt i den innledende drøftingen, men også tilsyn som en egen styringsaktivitet. Avslutningsvis drøftes mulige effekter av statlig tilsyn med kommunene, hvor muligheten for læring anses som særlig relevant. I neste del følger en presentasjon av den historiske utviklingen av tilsyns- og kontrollordninger i forholdet mellom staten og kommunene. Dette ses i sammenheng med utviklingen av forholdet mellom statlig styring og lokalt selvstyre generelt. Perioden før 1920 da tilsyns- og kontrollsystemet ble formet samt perioden 1970 til i dag er særlig vektlagt. Tilsyn som styringsform er lite tydelig definert og varierer sterkt fra sektor til sektor. Dette illustreres i gjennomgangen av to ulike særlovsområder, sosiallovsområdet og grunnskoleområdet. Videre i notatet settes tilsynet inn i en helhetlig styrings-sammenheng. Vi viser til at sektorielle og styringsmessige verdier historisk og i nåtiden virker inn på utforming av tilsynet. I notatet trekker vi også frem forholdet mellom kommunens egenkontroll og statlig tilsyn. Avslutningsvis understrekes noen hovedmomenter i notatet. Det gjelder den gjennomgående spenningen mellom tilsyn som kontroll eller veiledning, betydningen av kontekstuelle forhold for tilsyn og kontrollfunksjonen og diskrepansen mellom det eksisterende legale rammeverket for kontroll og tilsyn og de levende organisasjonene og tilsynsrelasjonene slik de faktisk fremstår.

# Summary

This paper focuses on supervision as a governing tool in the relationship between the state and the municipalities. A clarification and discussion of the concept of supervision is made. The specific character of the states supervision of the municipalities is related to the overall local-central relationship. The relation between control and supervision is emphasized in addition to supervision as a governing activity by itself. Also the relation between the internal control and supervision within the municipalities and the external control from the central government is discussed. The historical development of supervisory- and control arrangements between the state and the municipalities are presented, Focus is on the formative period before 1920, and from 1970 until today. Supervision, as a governing tool, is an imprecisely concept which varies from a sector to another. Due to that fact we illustrate this point further by examining the sectors of social security and primary education. The concept of supervision is related to the general concept of governance and some possible effects of supervision are discussed, especially the impact on learning. A central point is that sector specific values and governing norms, both historical and current, influence the way supervision is exercised. A main argument in the paper is about the continuous tension between supervision as control or as counselling. A second is the importance of contextual conditions and a third point to be made is the discrepancy between the legal framework of control and supervision and the actual organisations and relations.

# En drøfting av tilsynsbegrepet

Regulering i form av tilsyn, kontroll og revisjon utgjør en betydelig del av statlig virksomhet, og man ser i de fleste vestlige land en utstrakt vektlegging av ekstern, spesifikk og teknisk kontroll (Bleiklie, Læg Reid og Wik 2003, Rubecksen 2003). Vektleggingen av slik kontroll har avstedkommet beskrivelser av moderne samfunn som «The Audit Society» (Power 1997), «The Regulatory State» (Hood m.fl. 1999) og «The Age of Inspections» (Day og Klein 1990). Dette er beskrivelser som også passer på norske forhold, der vi har sett en økning i tilsyns- og kontrollvirksomhet ettersom staten har blitt mer mangfoldig og i større grad basert på desentraliserte styringsmodeller. Det finnes i dag omlag 40 statlige organ som fører tilsyn med private og offentlige aktører i Norge, i tillegg til andre kontrollordninger som Riksrevisjonen med forvaltningsrevisjon, andre parlamentariske kontrollfunksjoner,<sup>1</sup> internkontroll, lovlighetskontroll, ombudsmenn, klageordninger osv.

Denne økede vektleggingen av tilsyn og kontroll synes å henge sammen med framveksten av New Public Management-inspirerte reformer for offentlig forvaltning. New Public Management er et samlebegrep for politiske doktriner og forvaltningsreformer som har gjort seg gjeldende i de fleste land fra 1980-tallet av. Reformene er en sammensmeltning av ideer fra nyliberalistisk økonomisk teori og internasjonale management teorier, og de blir gjerne presentert som en universalmedisin for effektivisering og omstilling av offentlig sektor (Hood 1991). I praksis har det vist seg at disse reformenes vektlegging av desentraliserende løsninger som for eksempel økt rammestyring via det kommunale inntekstsystemet, økte muligheter for delegering og friere organiseringsformer i kommuneloven, ofte gir sentraliserende effekter gjennom et økt behov for regulering, kontroll og tilsyn. Det synes som det ligger en innebygd spenning mellom autonomi og styring i reformene som på mange måter representerer et uløselig dilemma (Power 1997, Pollitt m.fl. 1999, Johnsen 2000, Christensen, Læg Reid og Roness 2002). Hvordan balansen mellom autonomi og kontroll blir i praksis er et empirisk spørsmål, som varierer mellom politikkområder. Den balansen vil stå sentralt i dette notatet.

Tilsyns- og kontrollordninger er ikke nye konstruksjoner i den norske forvaltningen, men tvert om en tradisjonsrik del av denne. Det ble tidlig utviklet metoder og organer for å påse at virksomheter respekterte fastsatte lover og regler, og mange av dagens tilsynsordninger er gamle og har vært der i årevis. Som en regel kan det sies at der det finnes lovgivning og regelverk, finnes det også noen som fører en eller annen form for tilsyn eller kontroll. Det finnes i dag reguleringer som er over hundre år gamle som danner grunnlag for tilsyn.

På tross av dette, og til tross for veksten i disse funksjonene og den hyppige anvendelsen av begrepene, er de imidlertid ikke alltid like klart definert. I denne delen av

---

<sup>1</sup> Som for eksempel Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, åpne høringer, undersøkelseskomisjoner og lignende.

notatet vil det bli gitt en avklaring av begrepene tilsyn og kontroll med særlig fokus på statlig tilsyn og kontroll med kommunesektoren. Som en innledning til dette vil det bli gitt en redegjørelse for det større bildet med henhold til endringer i stat-kommunereelasjonen, før vi går nærmere inn på den spesielle karakteren av statlig tilsyn med kommunene, og plasserer dette styringsverktøyet organisatorisk. Dette gir et utgangspunkt for å se nærmere på forholdet mellom begrepene kontroll og tilsyn, og på tilsyn som en egen styringsaktivitet. Notatets første del vil så avrundes med en drøfting av mulige effekter av statlig tilsyn med kommunene, der en særlig viktig mulig effekt er læring.

## Stat-kommunereelasjonen

I Norge har det kommunale selvstyret tradisjonelt hatt en sterk posisjon, til tross for at det aldri er blitt grunnlovsfestet. De tre forvaltningsnivåene stat, fylkeskommune og kommune er i prinsippet atskilte og uavhengige rettssubjekter. Som selvstyreorgan eller lokalpolitiske institusjoner er kommuneinstitusjonen organ for det lokale demokratiet. Samtidig beror det kommunale selvstyret på bestemmelser staten som lovgiver har truffet om forvaltningsnivåenes organisasjon og kompetanse, og innebærer en overføring av offentlig myndighet som ellers ville ha ligget i den sentrale statsforvaltningen. Dette er et uttrykk for avledet statsmakt og distribuert forvaltningsmyndighet (Bernt 2002).

De nordiske landene er kjent for å ha store offentlige sektorer, hvor kommunene utgjør den største delen. Samtidig med, eller like gjerne som en konsekvens av, at offentlig sektor generelt og kommunal sektor spesielt har vokst kraftig, har man fått en økning i desentralisering og oppgavedelegering ved at kommunene er blitt tillagt en stadig større del av offentlig oppgaveutførelse. Kommunene er i realiteten de viktigste instrumentene for velferdsproduksjon i den nordiske velferdsstatsmodellen, og er den delen av offentlig sektor som har vokst raskest. I dag er kommunene den viktigste leverandøren av offentlige tjenester, og 60 % av alle ansatte i det offentlige er knyttet til kommunesektoren (Larsen og Offerdal 2000).

Det negativt avgrensede selvstyret gjør at kommunene i prinsippet kan løse de oppgaver de selv ønsker, forutsatt at det ikke er forbudt eller pålagt andre. De oppgaver staten pålegger kommunene å løse skjer med hjemmel i lov. Den volummessig største delen av kommunal virksomhet er forankret i særlovgivningen, det vil si i lover som pålegger kommunene bestemte oppgaver eller på annen måte er av særlig betydning (Hagen og Sørensen 2001). I tillegg er en stadig økende del av den kommunale tjenesteproduksjonen regulert av rettighetslovgiving. Rettigheter er rettsegler som fastsetter at privatpersoner har krav på bestemte ytelser fra kommunene (Fimreite 2003).

Kommuneloven av 1992 understreker en arbeidsdeling mellom stat og kommunesektoren tuftet på et såkalt *funksjonelt demokratisk lokalstyre*. De lokale myndighetenes oppgave er å iverksette og koordinere nasjonal politikk på det lokale nivået. Dette er i tråd med en *målstyringstankegang* der mål settes av overordnet nivå, mens det er opp til underordnet nivå å finne midlene for å realisere dem. I kommuneloven av 1992 er eksplisitte referanser til det kommunale *selvstyret* tatt bort. Kommunene og staten ses på



som integrerte, ikke som uavhengige nivå. Utgangspunktet for en slik tilnærming er en forståelse av at offentlig politikk er et produkt av aktiviteter utført av kommunene og staten i fellesskap. Felles interesse og felles ansvar for oppgaveutføring er det sentrale. Denne oppfatningen av stat-kommunereelasjonen er imidlertid ikke revolusjonerende ny med kommuneloven av 1992. Ideen med å bruke kommunene som statens iverksettingsorgan i oppbyggingen av velferdsstaten etter 1945 er tuftet på en slik oppfatning. Det nye er et mer uttalt fokus på at staten setter overordnede mål. Kommunene har prinsipielt relativt stor valgfrihet i hvordan de vil organisere seg for å nå målene. Det er i dette den kommunale handlefriheten tradisjonelt har ligget (Larsen og Offerdal 2000). Kombinert med friheten kommuneloven nå garanterer kommunene, ser vi imidlertid at den statlige styringen på en del områder blir stadig sterkere. Kommunene er ikke *iverksettere* med et eget handlingsrom. På område etter område er handlingsrommet så innskrenket at *effektivere* er en bedre beskrivelse av situasjonen (Fimreite, Flo og Tranvik 2002).

Staten har interesse i hvordan kommunene løser, eller effektuerer, oppgavene de er pålagt, og har et behov for å beholde en form for styring og kontroll. Dette behovet for kontroll, som følger av desentralisering og delegering, representerer på mange måter en dobbeltbevegelse (Johnsen 2000, Pollitt og Bouckaert 2000), omtalt som et *autonomiparadoks* (Verhorst, Peters, Bouckaert og Vershuere 2003) eller som *sentralisert desentralisering* (Hoggett 1996). Desentralisering og kommunal oppgaveutførelse innebærer ikke at staten styrer mindre enn før, men snarere at den styrer med andre midler enn før. Eksempler på dette i stat-kommuneforholdet er statens sterkere vektlegging av fylkesmannsembetene som den lokale koordinerende og styrende instans av kommunesektoren (Johnsen 2000, Steine 1995), utvikling av nye og/eller bedre statistikk-, rapporterings- og informasjonssystemer, framveksten av rettighetslovgiving og utstrakt bruk av handlingsplaner/program på enkelte sektorer, som i sin tur ofte resulterer i utvikling minstestandarder. I stat-kommuneforholdet er særlig det obligatoriske rapporteringssystemet KOSTRA (KOMMune STAT RApportering) et instrument som er brukt for å få styringsinformasjon om kommunenes prioriteringer, produktivitet og resultat. Informasjonen som kommer fram gjennom KOSTRA skal kunne anvendes både av staten og kommunene, og er således både et verktøy for kommunal selvregulering og resultatmåling, som så skal gi grunnlag for læring og forbedring i kommunene, og et styrings- og kontrollinstrument for staten som målsetter eller «bestiller» (Gundersen 2002).

## Statlig tilsyn med kommunene

Fokuset for dette notatet er tilsyn som styringsinstrument ovenfor kommunene. Statlig tilsyn med kommunene er ulikt andre former for tilsyn, på den måten at de hensynene som ivaretas i slikt tilsyn er mye mer sammensatte enn ved tilsyn med private virksomheter. Tilsyn med kommunesektoren innebærer et forvaltningsnivås myndighetsutøvelse over et annet selvstendig forvaltningsnivå, som har sin egen styring og kontroll. Kommunene er selvstendige rettssubjekter, og all regulering av forholdet mellom stat og kommune må i utgangspunktet skje i form av lover og forskrifter. Det

må tas hensyn til at det i forholdet mellom stat og kommune ikke ligger et over/underordningsforhold i den forstand at staten har løpende instruksjonsmyndighet overfor kommunene, som om de var en integrert del av staten. Det statlige tilsynsystemet skal ivareta rettssikkerheten til den enkelte og kontrollere at de kommunale tjenestene holder et tilstrekkelig nivå. Dette kan imidlertid komme i konflikt med den allmenne ønsket om stor lokal handlefrihet og de økonomiske rammene for den kommunale virksomheten dette utøves innenfor.

Statskonsult (2002) skiller mellom to hovedformer for statlig tilsyn med kommunene. Den første går ut på at staten fører tilsyn fordi kommunene driver en virksomhet som er generelt regulert. Dette er ikke så prinsipielt ulikt andre typer statlig tilsyn, da det er sammenfallende med tilsyn som blir ført overfor virksomheter uavhengig av om tilsynsobjektet er offentlig eller privat. Dette kan for eksempel gjelde tilsyn utført av Datatilsynet eller Arbeidstilsynet.

Den andre formen for statlig tilsyn med kommunene er statens tilsyn med deler av kommunenes forvaltning. Dette er ofte i sammenhenger der forvaltningsoppgaver er delegert til kommunene gjennom lov eller forskrift. Det kan også være i tilfeller der ansvaret for oppgaven i utgangspunktet er kommunal, men der utførelsen er overlatt til andre aktører som private bedrifter eller ideelle organisasjoner. Dette finner vi eksempler på blant annet innen barnevern. Som en felles betegnelse for slik type tilsyn, har Statskonsult (2002) lansert begrepet *forvaltningstilsyn*. Statskonsult hevder at forvaltningstilsynet grovt sett kan sies å være rettet mot to sider ved den kommunale forvaltningen. Det er for det første mot forhold som er regulert av kommuneloven, som selve organiseringen av den kommunale virksomheten, oppnevning av utvalg og styrer og budsjettering. Dette er en relativt oversiktlig aktivitet. Spørsmålet er imidlertid om ikke deler av denne aktiviteten like gjerne kan falle inn under det vi omtaler som *lovlighetskontroll*. Paragraf 59 i kommuneloven gir tre eller flere medlemmer av kommunestyret/fylkestinget klagerett til departementet – som i praksis vil si fylkesmannen ved delegasjon – på vedtak de mener ikke er lovlige. Fylkesmannen kan også ta opp saker på eget initiativ. Det kan for eksempel være etter medieomtale eller at parter i saken, kommuneadministrasjon eller politikere tar kontakt med fylkesmannen.<sup>2</sup> I den gamle kommuneloven fra før 1992 ble alle vedtak fattet i kommunestyret automatisk underlagt lovlighetskontroll. I dag er imidlertid tanken at reglene for kommunenes utvidede internkontroll skal redusere behovet for statlig kontroll.

Det andre fokuset for forvaltningstilsynet er mot spesielle sider ved den kommunale saksbehandling der kommunene gjennom særlover er tillagt ansvar for tjenesteyting eller har fått delegert fullmakt til å håndheve regler, for eksempel innen helse- og sosialtjenester. Dette er en mer uoversiktlig del av det statlige tilsynet med kommunene,

---

<sup>2</sup> Høsten 2003 påla for eksempel fylkesmannen i Rogaland kommuner i fylket å holde omvalg til kommunale utvalg etter at lokalpressen påviste brudd på likestillingsreglene i utvalgene slik de i første omgang var sammensatt.

som gjør at både reguleringen og organiseringen av tilsynene kan oppleves som komplisert (Statskonsult 2002).<sup>3</sup>

Denne kompleksiteten gjør at det er stor variasjon med hensyn til sentral versus lokal organisering mellom de ulike reguleringsområdene. Statskonsult (2000) har identifisert fire styringslinjer i forhold til sentral versus regional/lokal organisering mellom ulike reguleringsområder generelt:

1. En styringslinje som går fra departement til tilsynsorgan, og deretter mellom tilsynsorgan og et eget region- eller distriktsapparat, en etat. Denne inndelingen kan være basert på fylkesgrenser eller en egen inndeling.
2. En styringslinje til fylkesmannsembetene med departement eller tilsynsorgan som instruksjonsmyndighet. Fylkesmannen er tilsynsmyndighet, og rapporterer til departement eller tilsynsorgan.
3. En styringslinje fra departement eller tilsynsorgan til kommunene. Oppgaver og ansvar er regulert ved lov, forskrift eller gjennom delegasjon. Departementet eller tilsynsorganet er tilsynsmyndighet overfor kommunene.
4. En styringslinje fra departement eller tilsynsorgan til ikke-statlig virksomhet med departement/tilsynsorgan som instruksjonsmyndighet. Utøvende kontrollorgan kan også være en privat virksomhet som utfører oppgaver mot betaling.

Alle disse styringslinjene vil være aktuelle for statens tilsyn med kommunesektoren, og det viser kompleksiteten i saksområdet. Når det gjelder den spesielle karakteren av statlig tilsyn med kommunene som omhandler forvaltningstilsyn, vil det spesielt være styringslinjene i punkt en til tre som er aktuelle, og da kanskje særlig punktet som omhandler styringslinja fra departement til fylkesmannsembetene. Det statlige tilsynssystemet ovenfor kommunene har i stor grad blitt samlet hos fylkesmennene for å sikre sammenheng og helhet. Fylkesmannsembetene er det statsorganet med størst kontaktflate mot kommunene, og er en av de viktigste aktørene i statens tilsyn med kommunesektoren (Statskonsult 2002).<sup>4</sup>

## Fylkesmennene

Fra 1662 har fylkesmennene vært et viktig ledd i norsk offentlig forvaltning. Fylkesmennene – eller fylkesmannsembetene – er Kongen og regjeringens representanter i fylket, og er regionale statlige forvaltningsorgan underlagt departementene, som har faglig instruksjonsmyndighet ovenfor embetene. Det er fylkesmannsembeter i alle fylkene, og de skal som statens representant sikre at befolkningens rettssikkerhets

---

<sup>3</sup> Et eksempel på denne kompleksiteten er tilsyn i helse- og sosialsektoren. Fylkeslegene er fra 01.01.03 lagt under fylkesmannsembetene, men i tilsynssaker opptrer de som helsetilsynet i fylket, og altså under Statens Helsetilsyn. Likevel fører fylkesmannen tilsyn på enkelte områder innen fagfeltet, for eksempel når det gjelder smittevern i helseinstitusjoner. Samtidig er det overordnede ansvaret for sosiale tjenester fra 01.01.03 lagt til Helsetilsynet. Det er imidlertid Fylkesmannen som utfører dette tilsynet i fylkene.

<sup>4</sup> Når det gjelder statens tilsyn med kommunene med hensyn til kommunenes drift av virksomheter som er generelt regulert, ble dette dekket av St.meld. 17 (2002–03).

ivertas, bidra til at regjeringens politikk innenfor ulike fagområder blir gjennomført i kommunene, utføre faglige oppgaver for departement og direktorat, i tillegg til at de har et helhetlig samordningsansvar for den samlede statlige virksomheten i fylket. Fylkesmennene er administrativt underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet. De er en del av det regionale statsapparatet, som i tillegg til fylkesmennene – som samler en rekke ulike sektorforvaltninger – består av mer spesialiserte organ som for eksempel regionvegkontor, fylkesskattekontor, skattefogd og arbeidsmarkedsetat.

Fylkesmennene har ikke styringsoppgaver ovenfor *fylkeskommunene*, men disse to samarbeider i større enkeltsaker og når det gjelder planlegging og utvikling. Fylkesmennene er først og fremst bindeleddet mellom den sentrale statsforvaltning og *kommunene* i fylket. Fylkesmannen skal på departementenes vegne formidle Stortingets og Regjeringens politikk til kommunene, og i etterkant føre tilsyn med at den blir gjennomført innenfor de rammer som er fastsatt. Fylkesmannens rolle har på mange måter blitt mer og mer tilsynsspesifikk, da tilsynsfunksjonen, sammen med det å være klageinstans, etter hvert har blitt hovedelementene i fylkesmannens rettssikkerhetsrolle overfor befolkningen (Statskonsult 1999).

Fylkesmannsembetene har stor frihet til å utforme sin virksomhet, og det kan være vanskelig å få en klar oversikt over hvordan embetene formidler og følger opp kommunesektoren. Det er betydelig variasjon mellom embeter i forhold til både den formelle virksomhetsidé som er nedfelt i embetenes virksomhets- og årsplaner, og de ansatte i fylkesmannsembetenes oppfatninger av funksjonen (Jenssen og Kleivan 1999). Som vi skal se, er variasjon også en dekkende betegnelse på hvordan fylkesmennene utøver sin tilsynsfunksjon. Fylkesmannen har i første rekke oppgaver innenfor politikk-områdene helse/sosial, familiepolitikk, miljøpolitikk, kommunal økonomi, samfunnsikkerhet og landbrukspolitikk.<sup>5</sup> Tilsynsaktiviteten på disse områdene er et felt man har lite oversikt over, og det synes ikke å finnes samlende beskrivelser og gjennomganger av dette.

Statskonsult (2003) har tilnærmet seg statens tilsynsaktivitet overfor kommunene ved å se på lovhjemlene som finnes for statlig tilsyn med kommunene. I fellesskap med departementene har Statskonsult identifisert 30 lover ut over kommuneloven som innebærer statlig tilsyn spesifikt rettet mot kommuner. I tillegg finnes det fem lover som ikke kan kalles «tilsynslover» men som likevel kan regnes med da de har en tilsynslignende kontrollmekanisme, eller at de indirekte innebærer tilsyn overfor kommunene. I de fleste av lovene er det fylkesmannen som er tilsynsetat,<sup>6</sup> men direktorat, og i noen tilfeller departement, har også direkte tilsynsansvar overfor kommunene i henhold til enkelte av lovene.<sup>7</sup> Lovene varierer imidlertid i hvor spesifiserte tilsynshjemlene er, og i tilsynsoppgavens omfang. Lov- og forskriftstekstene gir heller ikke et tilstrekkelig grunnlag for å definere fokuset for regelverket det

---

<sup>5</sup> For en mer detaljert oversikt over de ulike politikkområdene Fylkesmannen har oppgaver innenfor, se St.prp. nr. 1 (2002–03).

<sup>6</sup> Jmfr. styringslinje nr. 2 ovenfor.

<sup>7</sup> Jmfr. styringslinje nr.1 og 3 ovenfor.

føres tilsyn etter.<sup>8</sup> I tillegg kan det være vanskelig å avgrense tilsyn fra andre kontrollmekanismer, da tilsynsordninger i praksis ofte vil være koplet til flere slike, som for eksempel klageordninger.

Det har skjedd store endringer i samhandlingen mellom staten og kommunesektoren i etterkrigstiden. I en rekke omstillingsplaner understrekes det at bedre samspill mellom stat og lokalforvaltning skal være et mål for utviklingen av statlig virksomhet. Som en del av dette er det i kommuneloven av 1992 en intensjon om å redusere det statlige tilsynet for å fjerne unødig kontroll og dempe detaljstyringen, til fordel for kommunenes egenkontroll.<sup>9</sup> Samtidig ligger det en intensjon i loven om å tone ned styringsmekanismer knyttet til hierarkisk kontroll og finansielle ordninger, til fordel for såkalte integrasjonsmekanismer som samspill, veiledning og dialog.

Når sentrale myndigheter ønsker å endre prinsippene for samarbeidsforholdet mellom stat og lokalforvaltning, vil dette få særlig betydning for fylkesmannsembetene, som et organ som har stor kontaktflate overfor kommunene. Fra fokuset på fylkesmannen som et kontrollorgan, som kan sies å ha vært det dominerende fra 1980-tallet av, er intensjonen nå at embetet skal utvikles mer til et dialogorgan overfor kommunene, og som et sammenbindingsorgan mellom forvaltningsnivåene. I St.prp. nr. 66 (2002–03) slås det fast at statens tilsyn med kommunene skal forkankres hos fylkesmannen for å sikre helhetlighet, og at fylkesmannen både skal ha en kontrollør- og en veilederrolle i dette. En slik vektlegging av fylkesmannens veiledningsfunksjon samsvarer på mange måter med hvordan fylkesmennene tradisjonelt har oppfattet rollen sin. Etter at det ble åpnet for at også andre enn jurister kunne ansettes som fylkesmenn i 1893, har fylkesmennene selv oppfattet seg og ønsket å være noe mer enn bare kontrollorgan overfor kommunene, og i større grad vektlagt rollen som innovatører og distriktenes representanter, med et aktivt og nært forhold til kommunene (Flo 2003, 2004).

## Organisatorisk plassering

Før vi går nærmere inn på selve begrepet tilsyn, kan det være nyttig å tilnærme seg det fra en organisasjonsteoretisk vinkling, ut fra en antagelse om at de prinsipper og hensyn som legges til grunn for tilsyn på ulike måter fremmes eller hemmes gjennom de organisatoriske løsningene som velges. Ulike prinsipper for organisering har betydning for hva som blir koordinert og sett i sammen. Dette vil i sin tur ha konsekvenser for innholdet i tilsynspolitikken og for hvordan denne blir utøvd.

Organisering av tilsyn kan knyttes til to hoveddimensjoner, en horisontal og en vertikal. Horisontal spesialisering vil si at det innenfor en gitt struktur finnes ulike måter å organisere oppgaver på i de parallelle hierarkiske nivåene. Den horisontale dimensjonen viser graden av oppgavespesialisering, det vil si i hvilken grad flere oppgaver ivaretas i samme organ. Oppgaver kan spesialiseres med utgangspunkt i ulike prinsipper for arbeidsdeling (Gulick 1937). Virksomheter kan for det første organiseres

---

<sup>8</sup> Det vil for eksempel si om det skal føres tilsyn med kommunal forvaltning, organisering, økonomi og ressurser, prosesser eller resultater (se Statskonsultnotat 2003).

<sup>9</sup> Som kontrollutvalg og revisjon.

etter *formål*, det vil si i funksjonelle sektorer som for eksempel utdanning eller helse, som er konsentrert rundt et formål og som har det totale ansvaret for gjennomføringen av formålet. Man kan også organisere etter *prosess*, det vil si etter arbeidsoppgaver eller framgangsmåte.<sup>10</sup> Dette kan for eksempel være ulike kontrollfunksjoner og oppgaver som er relatert til tilsyn og myndighetsutøvelse. Videre kan man organisere etter *målgrupper*, der man samler oppgaver rettet mot en populasjon, for eksempel tilsynsobjekt. Til slutt kan virksomheter organiseres *geografisk*, uavhengig av funksjon, prosess eller målgruppe. Gulicks tanke var at organisering etter et prinsipp utelukket de andre, men i praksis finner man ofte mer eller mindre av flere av de ulike prinsippene i de fleste virksomheter, og de kan derfor heller betraktes som variabler organisasjonsenheter kan plasseres langs.

Den vertikale differensieringen omhandler hvordan oppgavetyper og ansvarsforhold er strukturert og delegert vertikalt, mellom de ulike nivåene. Dette omhandler gjerne grad av delegert myndighet og faglig uavhengighet, og kan tenkes på som en linje fra fullstendig kontroll til fullstendig autonomi.

Den offentlige forvaltningen er organisert som en blanding av ulike arbeidsdelingsprinsipp. Styringslinjene fra departement og direktorat til fylkesmannsembetene representerer en vertikal spesialisering, samtidig som fylkesmannen samler vertikalt oppdelte oppgaver gjennom sin horisontale samordningsfunksjon. Denne rollen har blitt styrket ved at man har redusert den vertikale oppsplittingen gjennom å organisere flere enheter med tilsynsfunksjon inn under fylkesmannsembetene, som Statens utdanningskontor og Fylkeslegene fra 01.01.03.<sup>11</sup> Styringslinjene fra departementene til fylkesmannsembetene kan ses på som et uttrykk for formålsorganisering, mens selve fylkesmannsembetene er geografisk organiserte enheter som i tillegg har en viktig samordningsfunksjon, og dermed kan sies å være målgruppeansvarlig ovenfor summen av statens kommunerettede styring (Statskonsult 2002). Innad i embetene vil tilsynsoppgavene være organisert etter formål og prosess.

## Forholdet mellom kontroll og tilsyn

Når vi nå har fått plassert tilsyn i en større styringssammenheng, vil vi i det følgende snevre inn fokuset noe og gå nærmere inn på selve begrepet tilsyn. Dette vil måtte gjøres også i forhold til begrepet kontroll. Vi starter derfor med en mulig avklaring av forholdet mellom kontroll og tilsyn, før vi ser nærmere på tilsynsbegrepet og hva som kan ligge i dette.

Både i dagligtalen, i offentlige dokumenter og i faglitteraturen blir begrepene kontroll og tilsyn ofte brukt om hverandre og om samme type aktivitet ofte med felles formål, uten at det er klart hva man egentlig legger i begrepene. Dette er fordi det i praksis kan være vanskelig å skille mellom innholdet i dem. I tillegg blir de ofte omtalt i samme

---

<sup>10</sup> Dette prinsippet omtales ofte også som *funksjon*.

<sup>11</sup> Det er imidlertid viktig å presisere at vi ikke har kunnskap om hvordan denne samordningen fungerer i praksis. Det kan tenkes at det til tross for samlokalisering bare eksisterer en løs kopling mellom de nye fagområdene og fylkesmannen, og at det i større grad er snakk om en samlokalisering heller enn reell samordning.

åndedrag som det mer overordnede begrepet *regulering*. Disse tre begrepene blir brukt om hverandre som tre sider av samme sak, som vidt definert dreier seg om styresmaktens innsats for å kontrollere adferd. I denne sammenhengen vil det imidlertid være nyttig å se på de som ulike med ulikt innhold, særlig med tanke på å få plassert begrepene i forhold til hverandre i en større styringssammenheng.

Regulering kan ses på som en overordnet offentlig aktivitet som består av å utforme et kontroll- eller tilsynsgrunnlag med det mål for øye å beskytte og kontrollere aktiviteter samfunnet regner som verdifulle (Selznick 1985, Elvbakken 1997). Det er altså et middel for å sikre at offentlige institusjoner tar hensyn til bestemte verdier. Hvilke verdier varierer mellom samfunn og over tid (Palmhøj Nielsen 2003). For å sikre seg at verdiene og aktivitetene som regnes som verdifulle blir ivaretatt, er det utviklet et utall forskjellige regulerende institusjoner, som har som oppgave på forskjellig vis å overvåke andre offentlige institusjoner som har fått delegert makt og ressurser av demokratiet.<sup>12</sup> De skal sikre ansvarlighet og utvikling, og sikre at offentlige virksomheter drives i overensstemmelse med lovgivning og politiske intensjoner. Regulering spiller således en avgjørende rolle i legitimeringen av demokratiet (Hood 1999 m.fl., Palmhøj Nielsen 2003).

Med utgangspunkt i dette kan kontroll og tilsyn brukes synonymt som det å overvåke etterlevelse av reguleringer for å sikre bestemte verdier.<sup>13</sup> For dette notatet vil det imidlertid være nyttig å skille mellom disse to. Kontroll kan nemlig også være et begrep om makt, i den forstand at den som har kontrollen, har makten (Elvbakken 1997). Kontroll er slik knyttet til herredømme. Kontroll i form av herredømme henger imidlertid tett sammen med kontroll som noe staten fører gjennom regulering, og ved hjelp av virkemidler som tilsyn, oppsyn og overvåking (Sejersted 2002). Man kan altså se på kontroll som et overordnet *mål* for staten, og som et *middel* for å nå dette målet. Begrepet har med andre ord en dobbeltbetydning. Denne dobbeltbetydningen ser vi særlig tydelig på norsk, der vi bruker ordet kontroll om både mål og midler. På engelsk derimot viser ordet *control* som oftest til makt og herredømme, og sjeldnere til gransking og tilsyn. En slik løpende aktivitet omtales gjerne heller som *oversight*, *scrutiny* eller med det mer generelle begrepet *governance* (Sejersted 2002, Hood 2004). En måte å føre kontroll på er gjennom tilsyn, der tilsyn vil være en av flere kontrollmekanismer (Hood

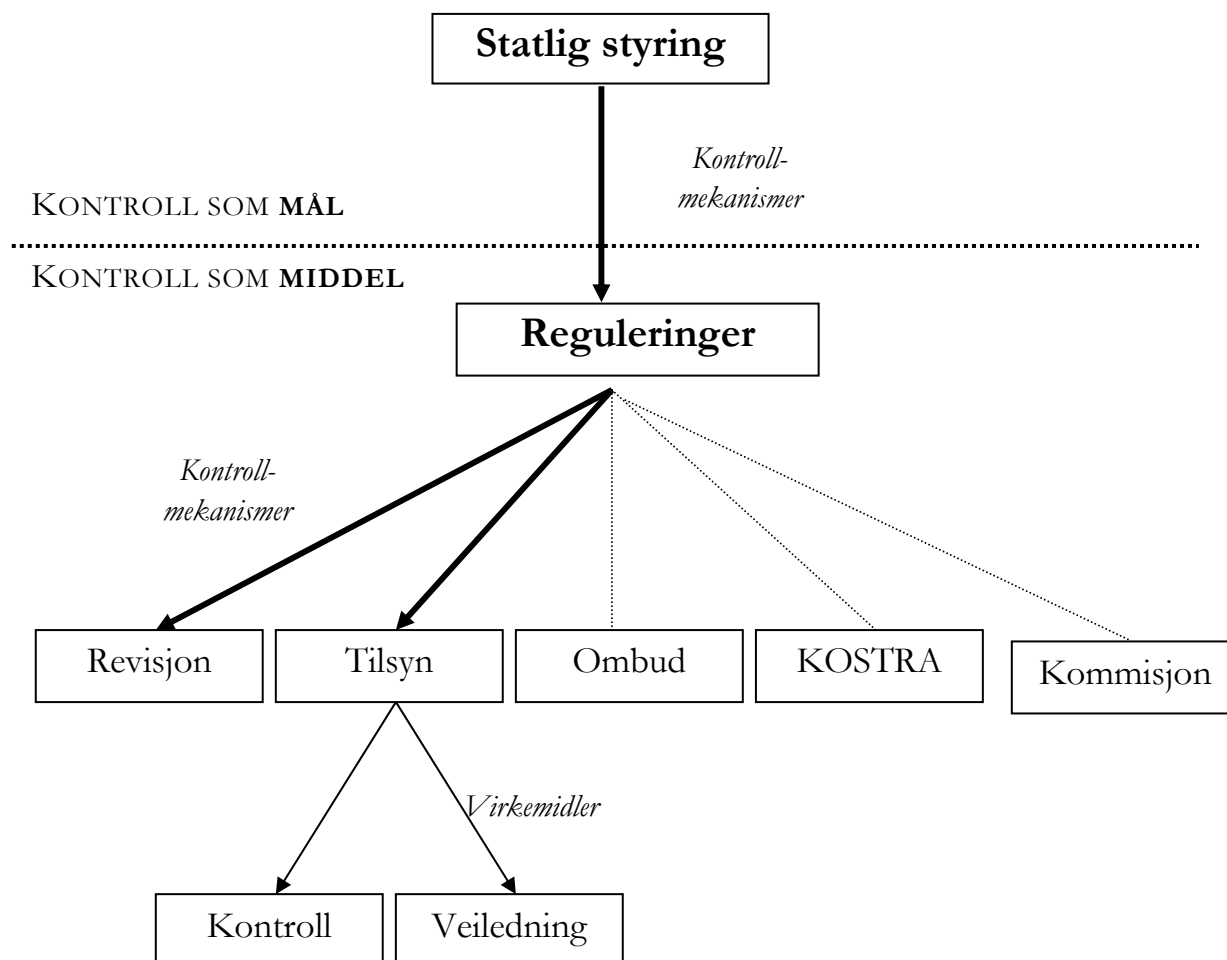
---

<sup>12</sup> Regulerende institusjoner kan være ulike tilsynsorgan, og også ombudsmenn, riksrevisjon, og ordninger som for eksempel KOSTRA. Det er denne typen reguleringer som vil være i fokus i dette notatet, men det er også verdt å nevne andre betydningsfulle reguleringer, som for eksempel utenomstatlige reguleringer, som kommer gjennom EU og EØS, i tillegg til den regulering som (meta)organisasjoner som for eksempel Kommunes Sentralforbund og Norsk Kommunerevisorforbund representerer gjennom sin standardiserende kraft.

<sup>13</sup> Som for eksempel Elvbakken (1997) gjør i sin studie av offentlig næringsmiddelkontroll.

m.fl. 1999, Hove 2002).<sup>14</sup> Samtidig kan kontroll være en metode for tilsyn (Pollitt m.fl. 1999).

Dette noe kompliserte forholdet mellom kontroll som mål og kontroll som et middel for tilsyn kan for vårt formål illustreres i denne modellen:



Modellen viser forholdet mellom kontroll som et mål, i form av herredømme eller makt, og kontroll som noe staten fører (markert med tjukke linjer) gjennom regulering og andre kontrollmekanismer som for eksempel tilsyn. Som et av flere virkemidler for tilsyn finner vi igjen kontroll, men da mer i form av en metode eller rolleorientering. Modellen viser også andre reguleringer som er viktige i statens styring av kommunene, men som er mer indirekte kontrollmekanismer (markert med stiplede linjer).

<sup>14</sup> Hove (2002) gjør rede for ulike former for kommunal og statlig kontroll. Han gjør for det første rede for kontrollformer som er gjeldende for hele forvaltningen, både på statlig og kommunalt nivå, som for eksempel domstoler og overordnede forvaltningsorgans kontroll med underordnede organ (f.eks. gjennom instruks) og ombudsmenn. Når det gjelder kontrollordninger hvor statlige organ har kontroll med den kommunale forvaltningen, gjør Hove rede for lovlighetskontroll med vedtak fattet i kommunalforvaltningen, i tillegg til godkjenninger, stadfesteringer, approbasjoner m.v. Som en *egen* form for statlig kontroll med kommunesektoren skiller Hove ut tilsyn.



## Å føre kontroll

Dette notatet fokuserer på statens kontroll med kommunene gjennom å føre kontroll i form av tilsyn. I denne sammenhengen er altså tilsyn en av flere kontrollmekanismer, samtidig som tilsyn ofte vil innebære en kontrollbasert aktivitet.

Hood m.fl. (1999) identifiserer fire ulike idealtypiske kontrollmekanismer som kontrollsystem i den offentlige forvaltning kan bygge på. Disse er *overvåking*, *konkurrans*, *kollegialitet* og *uforutsigbarhet*. Med overvåking menes inspeksjon, gjennomsyn og kontroll ovenfra eller utenfra, og i begrepet ligger det en betydelig grad av hierarki. Konkurrans vil si kontroll gjennom rivalisering om for eksempel stillinger, lønn eller ressurser. Kollegialitet vektlegger kontroll av individ gjennom uformelle gruppeprosesser og felles verdier, for eksempel gjennom profesjonsfellesskap. Uforutsigbarhet vil si å føre kontroll gjennom ordninger som jobbrotasjon, stikkprøver eller ytre mekanismer som media. Når det gjelder den første kontrollmekanismen, overvåking, kan denne betegnes som en *inspektørbasert* mekanisme. De tre andre er i mye større grad *inspektørfrie*, som vil si at de er selvregulerende. Disse inspektørfrie kontrollmekanismene kan ses på som alternativer til den inspektørbaserte, men i praksis er de ofte i mer eller mindre grad koplet til overvåking. Kontroll gjennom ren overvåking er faktisk mindre vanlig enn kontroll gjennom en eller annen hybridform av de fire mekanismene. Det vil også gjelde for statens kontroll med kommunesektoren, der det vanligste er en inspektørbasert kontrollmekanisme kombinert med en eller flere av de inspektørfrie.

De moderne forvaltningsreformene som har preget vestlige land de siste 20 årene har gitt en økning i det totale kontrollvolumet og en endring i kontrollmekanismene i tråd med dette. Man har fått en endring i statens kontroll fra en tillitsbasert konsensusorientert kontroll gjennom gjensidighet, samarbeid og veiledning på 1970-tallet, til en mer mistillitsbasert, konfronterende, lovpålagt og eksplisitt form for resultatkontroll etter 1980 (Hood m.fl.1999, Bleiklie, Læg Reid og Wik 2003). Dette har gitt seg utslag i økende overvåking, og altså en økning i gjennomsyn og kontroll ovenfra, gjennom en stadig større vektlegging av formelle ordninger som klagemuligheter, offentlig revisjon og tilsyn. De moderne forvaltningsreformene er også kjennetegnet av en økende vektlegging av konkurrans, der nye former som for eksempel anbud, prestasjonslønn, bonusordninger, rangeringer og ekstern konkurrans om stillinger i det offentlige byråkratiet, for eksempel gjennom økt vektlegging av profesjonell ledelse, har avløst gamle former for konkurrans. Dette har også minsket de tradisjonelle formene for uformell, kollegial kontroll med sterke institusjonelle og kulturelle bindinger. Anbud, rekruttering av nye profesjonsgrupper, åremål og lignende har i tillegg gitt en ny type uforutsigbarhet.

I tillegg til disse idealtypiske kontrollmekanismene, kan man skille mellom å føre kontroll i form av *ansvarskontroll* og i form av *styringskontroll* (Sejersted 2002). Sejersted er opptatt av parlamentarisk kontroll og først og fremst Stortingets kontroll, men begrepene kan anvendes også på forholdet mellom stat og kommune. Ansvarskontroll er kontroll med det mål for øye å realisere ansvar i det politiske system, ut fra tanken om at makt korrupperer. Det er en kontroll som avdekker feil og mangler og sørger for at de ansvarlige trekkes til ansvar gjennom kritikk og andre reaksjoner. På sentralt nivå vil denne kontrollen ofte være knyttet til «statsrådsjakt» (Christensen, Helgesen og Læg Reid

2001) På kommunenivå vil ansvarskontrollen være rettet mot kommunen som et folkevalgt organ, og det vil først og fremst være opposisjonens eller mindretallets verktøy. Man har for eksempel sett at lovlighetskontroll blir brukt som et middel for mindretallet for å få belyst kommunale vedtak de ikke er enige i.<sup>15</sup> Styringskontroll innebærer kontroll med iverksetting av politikk i forhold til de instruksjer og forutsetninger som ligger til grunn, med det mål for øye å evaluere og eventuelt gjøre forvaltningen bedre og mer effektiv. I forholdet mellom staten og kommunesektoren vil dette innebære kontroll med kommunen som iverksetter av statlig politikk, som referert til ovenfor. Dette vil for en stor del være tilsynsrelatert kontrollvirksomhet.

## Definisjoner av tilsyn

Med de siste 20 årenes forvaltningsreformer er tilsyn en kontrollmekanisme som på mange måter er blitt revitalisert. Til tross for dette er selve begrepet *tilsyn* og innholdet i det lite tydelig definert og svært varierende fra sektor til sektor. Selv om tilsyn er et hyppig anvendt styringsmiddel, kan man derfor si at det er en ganske diffus styringsform.

Internasjonalt synes det ikke som det finnes et felles godt ord for det vi legger i tilsynsbegrepet. Begrepet har faktisk ikke en spesiell og klart definert betydning, og begrepsinnhold og tilsynspraksis varierer derfor som vi skal se betydelig. I tilsynslitteraturen snakker man gjerne generelt om «regulation» (Hood m.fl.1999), «insepection», «supervision» (SOU 2002:14), eller bruker fellesbetegnelser som «supervisory agencies/bodies» «independent regulators» eller «independent bodies» (OECD 2003). I den engelskspråklige OECD-rapporten fra 2003 brukes sågar det skandinaviske begrepet *tilsyn* når det gjøres rede for slike organ i Norge, på samme måte som den internasjonale bruken av det skandinaviske ordet *ombudsmann*.

Denne begrepsklarheten kan i noen tilfeller tenkes å være fordelaktig, da det kan gjøre at tilsyn blir et fleksibelt instrument med store muligheter for tilpassing til de enkelte situasjoner. Samtidig er det grunn til å anta at mangetydigheten gjør at instrumentet blir utydelig. Et svensk offentlig utvalg har gjort rede for mulige risikoer begrepsmessig uklarhet kan medføre, og legger særlig vekt på tre områder; *demokrati*, *rettsikkerhet* og *effektivitet* (Tillsynsutredningen, SOU 2002:14). Begrepsklarhet kan bli et demokratisk problem fordi tilsyn er en viktig metode for staten for å sikre at beslutninger blir gjennomført likt og etter intensjonen. Uklarhet kan bli et problem for rettsikkerheten på den måten at det blir uklart når man kan påkalle granskning eller tilsyn, når et tilsyn skal gripe inn, og uklarhet i forhold til hvilke krav som rettes mot tilsynsobjekt – noe som igjen kan føre til konflikt med tilsynsorganet. Til slutt kan uklarhet være et problem for effektivitet, i den forstand at svakt definerte styringssystem gjør tilsynsorganene usikre i forhold til oppdrag, metode og reaksjonsmidler. For å imøtekomme slike risikoer bør man i følge det svenske utvalget komme fram til et mer enhetlig bilde på hva som menes med tilsyn, og utvikle en klarere definisjon av begrepet.

---

<sup>15</sup> I Bergen kommune har for eksempel FrP stått for omfattende bruk av denne metoden i flertallsavgjørelser de ikke har vært enige i.

Utvalget foreslår en snever definisjon av tilsyn som *granskning*, og understreker dermed et syn på tilsyn som en kontrollaktivitet (SOU 2002:14).

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

En annen måte å definere tilsyn på, er å ta utgangspunkt i hva et tilsynsorgan er. Statskonsult (2003) har også gitt slike typer definisjoner på tilsyn, blant annet i definisjonen som er gitt i forbindelse med statlig tilsyn med kommunesektoren, der tilsyn blir definert som *et statlig organ som har som formell oppgave å kontrollere (og eventuelt påpeke) overholdelse av plikter som er fastsatt i en norm (lov, forskrift, planvedtak o.l.) og som er bindende for kommunesektoren*. Uavhengig av fokuset for definisjonene er det et fellestrekk at de ikke nevner noen form for represalier, ut over det å kunne påtale, og at de, som den svenske definisjonen, vektlegger tilsyn som en kontrollaktivitet og en oppfølging av at regelverk etterleves som forutsatt. Dette vil imidlertid i større eller mindre grad være felles for svært mange statlige etater og for mye av den statlige aktiviteten i forhold til kommunesektoren.

I en vurdering av statlig tilsyn med kommunene kunne det derfor være ønskelig med en ytterligere avgrensning, særlig fra andre kontrollordninger som finnes i stat-kommune relasjonen. Det vil spesielt gjelde i forhold til kontrollordninger som lovlighetskontroll, godkjenning, stadfesting og approbasjon. Hove (2002) har foretatt en slik avgrensning der han ser lovlighetskontroll, godkjenning, stadfesting og approbasjon som ordninger som omfatter kontroll med kommunale avgjørelser og vedtak, mens tilsyn i alminnelighet ikke innebærer direkte myndighet i forhold til vedtak truffet av kommunale organ, men heller en generell adgang til å gjøre seg kjent med virksomheten det i følge loven skal føres tilsyn med, og eventuelt påtale forhold som er i strid med lovgivingen eller andre standarder på området. For vårt formål kan imidlertid denne avgrensningen bli for teknisk. Som det vil bli vist i notatets andre del, vil en slik avgrensning ikke være dekkende for disse funksjonene historisk, der tilsyn, lovlighetskontroll og godkjenning har vært begrep med overlappende og varierende betydning, og der man på ulike tidspunkt har lagt ulikt innhold i dem. Også i moderne tid er distinksjonen mellom de ulike begrepene utydelig, og da kanskje spesielt mellom tilsyn godkjenning/approbasjon.

## Tilsyn som kontroll og veiledning

Det er altså et fellestrekk ved de fleste definisjoner av tilsyn at de vektlegger tilsyn som en kontrollaktivitet, og dette er på mange måter den mest vanlige og den tradisjonelle

måten å oppfatte tilsyn på. Tilsyn som en kontrollaktivitet innebærer vanligvis en *etterfølgende*, ex post, kontroll. Det betyr ikke at tilsynet må etterfølge et konkret vedtak, men at man kan gå inn i for eksempel en beslutningsprosess og kontrollere om forutsetninger som er lagt til grunn følges eller om forberedelsene er forsvarlige. Poenget er at det må ha skjedd *noe*, som så er gjenstand for gransking og vurdering (Sejersted 2002). Et kontrollbasert tilsyn tar utgangspunkt i en pessimistisk grunntanke der man reiser tvil om tilsynsobjektens evne eller vilje til å følge de fastsatte regler, og der tilsynsmyndighetens forhold til tilsynsobjektet for en stor del kan karakteriseres som et mistillitsforhold. Ut fra denne logikken, vil bare en trussel om sanksjoner føre til måloppnåelse, og man har følgelig en sterk tro på rasjonaliteten i de lover, regler og normer som er nedfelt på et gitt område (Helleren 2004). Beslutningsformen er regelorientert, og følger et strengt formalistisk mønster. Dette innebærer at den viktigste kunnskapen en kontrollør kan ha, er kunnskap om lover og regler, og de rette prosedyrene for håndhevelsen av disse (Halgunset og Svarva 1980). Omgangsformen med tilsynsobjektene kan karakteriseres som en *monolog*, der tilsynet tilkjenner hva som er lovens krav, kontrollerer at disse kravene er overholdt, og reagerer med sanksjoner på eventuelle brudd (Elvbakken 1997). Det er viktig å holde avstand til tilsynsobjektet, og nøytralitet og likebehandling etterstrebes. Behandlingslikhet overfor tilsynsobjektene er et grunnleggende prinsipp. Det kontrollbaserte tilsynets profil er følgelig klar og legitimeringsgrunnlaget hviler på det Weber (1971) kaller legal autoritet. Dette innebærer at den som myndighetsutøvelsen retter seg mot anerkjenner kontrollørens autoritative posisjon fordi den er i samsvar med gjeldende lover og regler.

I statens tilsyn med kommunesektoren legges det til grunn at fylkesmannen som tilsynsorgan også skal ha en *veilederrolle* i sin tilsynsvirksomhet overfor kommunene. I forhold til et kontrollbasert tilsyn, vil et tilsyn basert på veiledning være en mer optimistisk aktivitet (Helleren 2004). Faglighet og kunnskapsakkumulasjon står sentralt, og man aksepterer at det kan finnes mange veier til det endelige målet, og at regelverket ikke er et mål i seg selv. Dette fokuset på konsekvensorientering framfor regelorientering gjør at den viktigste kunnskapen en veileder kan ha, er fagkompetanse på de relevante fagfeltene (Halgunset og Svarva 1980). Omgangsformen med tilsynsobjektene er preget av *dialog* (Elvbakken 1997), der tilsynet formidler sin kunnskap om mulige løsninger, mens kommunene bidrar med informasjon om kontekstuelle forhold. Det er viktig å ha nærhet til tilsynsobjektet, slik at gjensidig tillit og innsikt kan opparbeides. Resultatlikhet er viktigere enn behandlingslikhet. I forhold til det kontrollbaserte tilsynets vektlegging av etterkontroll, vil et veiledende tilsyn i like stor grad omfatte ex ante *forbåndsvurderinger* og tilsyn i form av erfarings- og kunnskapsutveksling *underveis* i en prosess (Sejersted 2002). Et veiledningsbasert tilsyn åpner dermed opp for bruk av flere typer tilsynsmetoder enn bare kontroll. Veilederrollens profil er mangetydig, og legitimeringsgrunnlaget hviler på en profesjonell autoritet. Dette innebærer at tilsynsobjektene anerkjenner og har stor tiltro til tilsynets fagkyndige ekspertise på området. Veilederen innehar formelt sett en myndighetsposisjon, men agerer på en ikke-autoritær måte i denne tilsynsrollen (Helleren 2004).

En studie utført av Christopher Pollitt m.fl. (1999) av forvaltningsrevisjon i fem europeiske land kan brukes for å nyansere disse to ulike tilsynsmetodene. Selv om Pollitts studie er fokusert mot forvaltningsrevisjon og folkevalgtes kontrollorgan på

sentralt nivå, kan det likevel være fruktbart å anvende begrepsapparatet også i denne sammenhengen.

Med utgangspunkt i Pollitt kan tilsyn ses som en håndverksmessig eller faglig aktivitet der man bruker spesielle egenskaper for å produsere unike produkt. Dette håndverket eksisterer ikke i et vakuum, men trekker veksler på en rekke allerede etablerte profesjonelle og faglige ideer. Disse profesjonelle og faglige ideene vil variere fra sektor til sektor, og er viktige for å definere hvordan tilsynene oppfatter seg selv og utøver sitt virke. Gjennom å sammenligne forvaltningsrevisjon i Frankrike, Finland, Nederland, Sverige og Storbritannia, identifiserer Pollitt med utgangspunkt i en slik antagelse fire ulike roller forvaltningsrevisjon, eller i vårt tilfelle tilsyn, kan anta; *dommer*, *kontrollør*, *fagekspert* og *konsulent*. Disse rollene blir så kombinert med fire ulike etater; *kontrolletat*, *overvåkingsetat*, *fagetat* og *informasjonsetat*. Sammenfattet får vi følgende tilsynsetater med tilhørende profesjonell base og tilsynsrolle:

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

Disse etatstypene er ikke uttømmende, og det finnes sjelden rene tilsynsroller. Man kan likevel ikke inneha alle tilsynsrollene samtidig. Bevegelse i retning av en av rollene begrenser muligheten til å møte kravene fra de andre rollene (Pollitt m.fl. 1999).

Dommeren og revisorens tilsynsaktivitet vil falle inn under et kontrollbasert tilsyn, da det ligger en sterk tro på rasjonaliteten i de lover, regler og normer som er nedfelt på et område. Disse tilsynsrolles fokus og mål er *regelverkskontroll* («compliance»), som innebærer et fokus på prosesser, og tradisjonelt ettersyn av om aktiviteter er utført i henhold til gitte standarder i form av lovverk eller andre normer (Pollitt m.fl. 1999).

Forskeren og konsulenten faller i større grad inn under et veiledningsbasert tilsyn, og disse vil være mer opptatt av om resultater er i tråd med intensjonene. I følge Pollitt m.fl. er deres mål og fokus i større grad *resultatkontroll* («performance»). I moderne forvaltningsreformer ligger det en intensjon om en dreining i fokus fra regelverks-

kontroll av prosesser og aktiviteter mot resultatkontroll og større fokus på «outcomes.»<sup>16</sup> Dette er knyttet til økningen i autonomi og tiltak som desentralisering, fristilling, mål og resultatstyring. I praksis har det imidlertid vist seg å være vanskelig å utføre slik resultatkontroll. Til tross for at moderne reformer fokuserer på resultatstyring, viser empiriske studier at man i virkeligheten fortsatt driver med utstrakt regelverkskontroll, med aktivitets- og oppgavemåling og kontroll av systemer og prosesser (Pollitt m.fl. 1999, Christensen, Helgesen og Læg Reid 2001, Christensen, Læg Reid og Roness 2002, Ørnsrud 2002, Hood 2004).

## **Tilsynsroller i lys av et hierarkisk og et deliberativt perspektiv på forholdet mellom stat og kommuner**

Et kontrollbasert tilsyn og et veilednings- eller dialogbasert tilsyn kan knyttes til to ulike analyseperspektiv på forholdet mellom kommunene og staten, nemlig et hierarkisk perspektiv og et deliberativt perspektiv. I hierarkiperspektivet ser man kommunene som en del av et styringssystem, forstått som et hierarki, og som samhandlingsforhold er det kjennetegnet av et over-underordningsforhold. Dette kan ses på som en «prinsipal-agent» relasjon, hvor prinsipalen (staten) formulerer mål, mens agenten (kommunene) utfører tjenester. Staten tar utgangspunkt i de utfordringene som det offentlige samlet står ovenfor, og kommunene er instrumenter for å kunne realisere gitte mål. Fylkesmannen har, som underordnet etat i det statlige forvaltningshierarkiet, fått tillagt seg oppgaver som er ment å skulle bidra til at statlige styringssignaler gjennomføres på en hensiktsmessig måte i lokalforvaltningen. Normen er å forbedre kommunene som iverksettingsorgan, slik at man oppnår standardiserte tjenestetilbud uavhengig av lokale forhold. Kommunenes betydning er koplet til det å være iverksettelsesinstrument i den nasjonale velferdsutbyggingen. En hierarkisk samhandlingsform innebærer klare instruksjons- og kommandolinjer, og informasjonen blir basert på et «need to know» prinsipp (Williamson 1977, Jenssen og Kleivan 1999). De lavere nivåene i hierarkiet, altså kommunene, forventes å ha et begrenset behov for informasjon og deltakelse. Utfordringen er å etablere kontroll- og styringsredskaper som sikrer en vellykket lokal implementering. Til tross for at kommuneloven understreker et forhold mellom stat og kommuner basert på en integrert partnerskapsmodell, ser vi likevel at så vel loven som praksis på mange måter kan sies å representere et hierarkisk perspektiv på forholdet mellom stat og kommuner, der staten er målgiver og kommunene funksjonelle iverksettere.

Det hierarkiske perspektivet representerer et bestemt syn på hva som er rettferdig; nemlig det standardiserte, det som gir mest likhet. Dersom dette blir lagt til grunn for samhandlingen mellom stat og kommuner, får kommunen redusert betydning som

---

<sup>16</sup> Innføring av KOSTRA som obligatorisk rapporteringssystem fra kommunene til staten i 2001 er eksempel på slik resultatfokus. Det samme er den økte fokuseringen på metoder som målestokkonkurranse eller «benchmarking» der for eksempel KOSTRA-tall brukes som utgangspunkt for systematisk sammenligning for å lære av de med best resultater.

lokaldemokratisk organ, og blir et mer rendyrket «forvaltningsorgan.» Ut fra et *deliberativt perspektiv* antar en imidlertid at hva som er rettferdig og hva som er gode løsninger ikke kan fastsettes ut fra sentrale standarder. Hva som er gode løsninger eller ikke, er normative spørsmål som bare kan svares på av berørte parter. Demokrati forutsetter en kommunikativ eller deliberativ rasjonalitet også i samhandlingen mellom stat og kommuner. Dialog vil være et nødvendig redskap for å identifisere de interessene som er felles for medlemmer av et fellesskap på tvers av nivåene (Habermas 1997). Utgangspunktet er at demokrati ikke er hierarki, men deliberasjon (Eriksen 1994). Den deliberative grunntanke er at det er mulig å snakke seg fram til enighet også om moralske og politiske spørsmål. Dialog vil være nødvendig for å kunne få fram alle synspunkter, og dette legitimerer utfallet. Et slikt perspektiv på forholdet mellom kommunene og staten har som premiss at samhandlingen både kan og må ha en annen karakter enn rene instruksjons- og kommandolinjer. Toveiskommunikasjon, gjensidighet og dialog er det sentrale. Det stilles imidlertid et krav til kommunikasjonssituasjonen for at man skal kunne få til en kommunikativ rasjonalitet. Kommunikasjonen må nemlig være fri for maktdominans, og den må preges av frihet og åpenhet.

Jenssen og Kleivan (1999) har laget følgende oppsummering av de to ulike analyseperspektivene på forholdet mellom stat og kommune, eksemplifisert med fylkesmannen som det sentrale bindeleddet:

Tabell 1 To analyseperspektiv på forholdet mellom stat og kommune

	Hierarki	Deliberasjon
Fylkesmannens funksjon i stat/kommune-relasjonen	Overordna myndighetsorgan	Bindeledd, knutepunkt
Fylkesmannens rolle overfor kommunene	Kontrollør	Diskusjonspartner
Kommunenenes rolle i det off. system	Iverksettingsorgan	Politisk organ
Samhandlingsformer	Enveiskommunikasjon	Likeverdig samhandling
Beslutningsmåte	Instruks/kommando	Dialog

(Jenssen og Kleivan 1999)

Ut fra en hierarkimodell vil fylkesmannen ikke oppfatte utstrakt samhandling med kommunene som nødvendig – da det er statens politikk som skal gjennomføres. Fylkesmannen er statens representant, kontrollerer at kommunene følger opp statlig politikk og tar avgjørelser ut fra statlige kriterier som ligger til grunn. I en deliberasjonsmodell vil fylkesmannen være opptatt av både statlige og kommunale synspunkt. Det er jevnlig kontakt mellom fylkesmannen og kommunene, og i samhandlingen opptrer de som likeverdige parter. Kommunene bruker fylkesmannen som en samarbeids- og diskusjonspartner, og fylkesmannen fungerer som et bindeledd mellom staten og

kommunene. Med utgangspunkt i dette ser vi at fylkesmannens rolleutforming kan ha stor betydning for hvordan samhandlingen mellom stat og kommunene blir strukturert (Jensen og Kleivan 1999). Samtidig vil også strukturelle føringer på forholdet mellom staten og kommunene ha innvikning på fylkesmannens rolleutforming.

## Tilsynsroller i praksis

I 1999 gjennomførte Statskonsult en kartlegging av ulike roller og virkemiddelbruk i samhandlingen mellom regional stat og kommunesektoren.<sup>17</sup> I den sammenheng ble det vurdert tre ulike statlige styringsvirkemidler; økonomiske (statstilskudd, øremerkede midler/rammer), normative (regulering, kontroll, tilsyn, påbud) og pedagogiske (veiledning, rådgiving, spisskompetanse). Funnene viser at den regionale statsforvaltningen er særlig tungt inne ovenfor kommunene i forhold til rapportering, tilsyn og kontroll, samtidig som man ser en dreining mot mer pedagogiske virkemidler, som veiledning og rådgiving. *I hvilken grad* slike virkemidler blir brukt ovenfor kommunene, varierer imidlertid vesentlig mellom ulike sektorer, og man finner en betydelig variasjon i styringsfilosofi, rolleoppfatning og praksis mellom ulike fagfelt. I sosialsektoren rapporterer man for eksempel at man i stor grad opplever seg som veileder, mens miljøvernsektoren i større grad oppfatter seg som kontrollør. Utdanningssektoren har gått fra en kontrollørrolle til en veilederrolle, og fungerer mer som en dialogpartner og rådgiver som driver «voksenopplæring» for kommunesektoren. I helsesektoren oppfatter man seg som både kontrollør og veileder (Statskonsult 1999).

En rask gjennomgang av fylkesmennenes virksomhetsplaner viser den samme tendensen som Statskonsultundersøkelsen avdekket, med svært varierende styringsfilosofi og rolleoppfatning i de ulike sektorene. I tillegg er det tydelig at også begrepsbruken er uklar, og at man legger ulikt innhold i begrepene tilsyn, kontroll og veiledning fra sektor til sektor. For eksempel skiller man i noen sektorer mellom tilsyn som en aktivitet, og rådgiving og kontroll som en annen, man skiller mellom tilsyn og rådgiving som to separate aktiviteter, og man skiller mellom tilsyn og kontroll på den ene siden og veiledning og informasjonsarbeid på den andre (se f.eks. Virksomhetsplan for fylkesmannen i Rogaland 2003).<sup>18</sup> En undersøkelse av forholdet mellom fylkesmennene og kommuner i Nordland og Troms viser i tillegg stor variasjon, ikke bare mellom sektorer, men også mellom ulike fylkesmannsembeter (Jensen og Kleivan 1999). I de to studerte fylkesmannsembetene dominerte kontrollørrollen i Nordland, mens interaksjonen mellom fylkesmannen og kommunene i Troms i mye større grad var karakterisert av dialog.<sup>19 20</sup>

---

<sup>17</sup> Sektorene som ble undersøkt var helsesektoren, sosialsektoren, utdanningssektoren og miljøvernsektoren. I dag er alle disse sektorene lagt under fylkesmannsembetene ved at Fylkeslegene og Statens utdanningskontor fra 01.01.03 er lagt under Fylkesmannen.

<sup>18</sup> Den samme variasjonen i begrepsbruk er også påvist i statlig tilsyn med kommuner Sverige (SOU 2002:14).

<sup>19</sup> Undersøkelsen gir mulige forklaringer på denne variasjonen, bl.a. ulik virksomhetsidé, organisasjonsdemografi, organisasjonsstruktur, geografisk størrelse og antall kommuner. I tillegg kan personlige egenskaper hos fylkesmennene være en viktig faktor for å forklare variasjon mellom embetene.



Statskonsultundersøkelsen fra 1999 fant imidlertid at kommunesektoren opplever at det til tross for de store variasjonene alt i alt har skjedd en dreining i regional statsforvaltnings rolle, fra å være kontrollør til å bli mer veileder og rådgiver. Dette kan tyde på at det er en bevegelse i statens tilsyn med kommunene, fra 1980-tallets monolog- og kontrollbaserte tilsyn med en rolle som dommer og revisor, og vektlegging av kontroll og oppsyn med kommunesektorenes etterlevelse av lover og regler, til mer veiledende og dialogbaserte tilsyn, der staten i større grad opptrer som fagetat og konsulent. På samme tid blir det imidlertid konstatert at staten likevel er tungt inne med normative virkemidler som tilsyn, rapportering og kontroll ovenfor kommunesektoren. Dette kan tyde på at statens tilsyn med kommunene er både kontrollbasert og veiledningsbasert. Det er i så fall i tråd med regjeringens ønsker for fylkesmannens tilsyn med kommunesektoren, slik det for eksempel kommer til uttrykk i St.prp. nr. 66 (2002–03). I praksis viser det seg at vektlegging av kontroll kontra veiledning ofte er preget av en labil balanse som varierer over tid, med ulike regjeringer, politiske strømmer og moter, noe som en studie av arbeidstilsynet avdekker (Helleren 2004).

Det er imidlertid interessant å merke seg at denne bevegelsen mot og ønsket om en kombinert kontrollør- og veilederrolle som man ser overfor kommunene går i *motsatt* retning av utviklingen på statlig nivå, særlig sett i lag med den vektleggingen av samordning av blant annet tilsynsvirksomhet hos fylkesmennene som regjeringen legger til grunn. Et av de viktigste budskapene fra Tilsynsmeldingen, (St.meld. nr. 17, 2002–03), var nettopp rendyrking og *rolleklarhet*, og klarere skille mellom ulike, og til dels motstridende hensyn som kontroll og veiledning kan være. Meldingen vektlegger slik avstand og klarhet til fordel for tidligere regjeringers fokus på samordning og fusjonering av forvaltningsoppgaver. Dette er sammenfallende med rådene det svenske Tillsynsutvalget kom med i SOU 2002:14, der det tas til orde for en klar og smal definisjon av tilsyn som gransking, atskilt fra aktiviteter som rådgiving eller konsultasjon. Dette mente Tillsynsutvalget som vist at ville være gunstig for demokrati, rettsikkerhet og effektivitet, samtidig som et avgrenset tilsynsbegrep kan utvikle tilsyn som en profesjon, som igjen kan gi økt respekt og legitimitet (SOU 2002:14) Også Stortinget (Frøylandsutvalget) kom i 2002 med liknende anbefalinger om rolleklarhet i spørsmålet om kontroll versus veiledning i forhold til Stortingets kontroll med regjering og forvaltning (Dokument 14, 2002–03). I tillegg har man sett en rekke eksempler, både på nasjonalt og internasjonalt nivå og i privat sektor, på at det blir stilt spørsmål ved organ som både driver kontroll og veiledning. Et eksempel som viser denne kritiske linja mot rolleblanding er konsulentfirmaet Ernst & Young, som nylig ble kritisert av Kredittilsynet for å ha blandet rollene som rådgiver og revisor, da selskapet på en og samme tid både var rådgiver for en gruppe kommuner som solgte halvparten av eierskapet sitt i Agder Energi til Statskraft, og Statskrafts konsernrevisor (Aftenposten 22.11.03). Mens utviklingen på statlig nivå og i privat sektor altså går mot rolleklarhet i utøving av tilsyn, ser vi en motsatt trend i statens tilsyn med kommunene der man går inn for å i større grad integrere kontroll og veiledning. Dette ser vi også i kommunerevisjonen, der

---

<sup>20</sup> Variasjon i tilsynsroller er dokumentert også i andre studier, for eksempel i Hommen (2003) som viser at til tross for relativt liklydende mandat og samme departementale tilknytning har Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn tilegnet seg ulike tilsynsroller.

rolleblandingen er satt i system ved at revisjonsrapportene *skal* inneholde råd til kommunene (RSK 001). De to ulike bevegelsene på statlig og kommunalt nivå, med rolleklarhet og autonomi på nasjonalt nivå, og rolleintegrasjon og samordning i det statlige tilsynet med kommunene representerer på mange måter et paradoks, da det kan være grunn til å stille spørsmål ved hvordan fylkesmannen skal kunne integrere tilsyn som på statlig nivå er spesialiserte og autonome. Dette er to konkurrerende logikker som er svært synlige ved organisering på regionalt nivå, der det er store spenninger mellom kravet til «klare linjer» og reindyrking, og kravet om å samle fagmiljø og like funksjoner.

## Mulige effekter av tilsyn som kontroll versus dialog

Samtidig som regjeringen legger til grunn at statens tilsyn med kommunene skal forankres i fylkesmannembetene, og at fylkesmannen både skal ha en kontroll og en veilederrolle i forhold til dette, blir det understreket at det må gå klart fram når fylkesmannen har en veilederrolle og når han har en kontrollrolle (St. meld. nr. 66, 2002–03). I de følgende skal vi se nærmere på hva som kan være mulige konsekvenser av de ulike tilsynsrollene.

Et kontroll- eller regelverksbasert tilsyn vil kunne lette den politiske styringen ved at det er enklere å følge opp politiske vedtak og prioriteringer. Det kan også tenkes at et tilsyn basert på kontroll vil kunne øke respekten for vedtak, reguleringer og prioriteringer som er gjort, og gi mindre spillerom for variasjon og bruk av skjønn i forhold til disse. Trussel om sanksjoner kan gi en effektiv og lik iverksetting av statlig politikk. Samtidig kan et kontrollbasert tilsyn gjennom sitt formalistiske og konfronterende vesen gi et anstrengt og mistillitsbasert forhold til kommunene. I kommunene kan man bli forsiktige, engstelige og formalistiske, og redde for å bruke skjønn. Man kan få en situasjon der redselen for å gjøre feil blir større enn gleden ved å gjøre noe som er godt og fornuftig, og det kan oppstå en forsiktighets- og garderingskultur, der oppgaveløsningen blir skadelidende. Et detaljert tilsyn med fokus på feil og avvik kan bidra til å vri kommunenes fokus bort fra en utviklingsrolle og mot passiv etterlevelse av krav og forventinger. Dette kan gi en mindre fleksibel kommuneforvaltning og mindre fleksible løsninger. I tillegg kan et kontrollbasert tilsyn basert på innrapportering og ettersyn føre til merarbeid og økt byråkratisering, og en uheldig ressursvridning bort fra tjenesteproduksjon til kontroll (Christensen og Læg Reid 2002). Man kan få en situasjon der utarbeiding av rutiner og administrasjon for å fylle tilsynets krav binder opp store ressurser i kommunene.

Et veilednings- eller dialogbasert tilsyn kan skape et sterkere, tillitsbasert fellesskap mellom kommunene og fylkesmannsembetene. Dialog kan gi et normfellesskap mellom kommunene som tilsynsobjekt og staten som tilsynsmyndighet som i sin tur kan gi et bedre grunnlag for effektiv statlig regulering. Dette er særlig på felt der tilsynsorganet ikke har sterke reaksjonsmidler. Økt interaksjon kan også gi bedre problemforståelse, en bedre mål-middel forståelse, og større rom for skjønn og lokalt tilpassede løsninger (Jenssen og Kleivan 1999). Dette kan gi større kommunalt ansvar. Et veiledningsbasert

tilsyn kan gi et mer proaktivt tilsyn, der man kan oppdage feil og mangler før vedtak og gjennomføring, noe som kan påvirke forløpet til et prosjekt eller prosess på en gunstig måte. Dette kan gi bedre oppgaveløsning, og et bedre samarbeidsklima mellom stat og kommune. Samtidig kan denne type tilsynsvirksomhet svekke respekt for pålegg og gi mindre politisk kontroll over iverksettelsen av offentlig politikk (Helleren 2004). Bruken av skjønn kan føre til store geografiske variasjoner i oppgaveløsningen. Når tilsyn skal ha en rådgivende funksjon kan det også tenkes at kommunene i større grad vil be om forhåndsgodkjenninger av vedtak og lignende, og på den måten overføre beslutningsmakt fra folkevalgt nivå til fylkesmannsembetene.

Vel så interessant som effekter av de ulike tilsynsformene hver for seg, er imidlertid mulige effekter av at fylkesmannen skal inneha to i utgangspunktet svært ulike tilsynsroller samtidig.

Det som er mest i øynefallende er at det i et kombinert kontroll- og veiledningsbasert tilsyn ligger en potensiell rollekonflikt, da det er grunn til å anta at det vil være problematisk å inneha disse rollene samtidig (Pollitt m.fl. 1999). Det kan oppstå et uavhengighetsdilemma og et legitimitetsdilemma når en tilsynsmyndighet både skal operere som kontrollør og veileder, som vist i eksemplet ovenfor, da det kan være en fare for at veiledningen binder opp senere vurderinger. Det kan tenkes at det i ettertid, når tilsynet eventuelt skal gjennomføre kontroll, vil bli vanskelig å fremme berettiget kritikk da det nødvendig vil kritisere egne råd. Dette kan svekke både tilliten til tilsynet og kvaliteten på selve den kommunale oppgaveutførelsen. Samtidig må ikke rolleblanding ses på som entydig negativt. I en artikkel som kan regnes som en klassiker i den norske statsvitenskapelige litteraturen, viser Dahl Jacobsen (1960) hvordan byråkrater i den norske forvaltningen må utøve og balansere kravene mellom ulike og til tider konflikterende roller, uten at dette nødvendigvis regnes som noe negativt. Tvert om er det politiske system en blandet styreform som realiserer trekk fra flere sett av verdier. Uklarheten styrker politiske system som kombinerer kryssende verdier, og rolleflertydigheten sikrer en integrasjon av ulike hensyn. Selv om man blir mer kritikkutsatt, kan rolleblanding være en fordel, på det viset at det gir større fleksibilitet og handlingsrom (Dahl Jacobsen 1960).

I tillegg til rolleblanding, kan en kombinasjon av tilsynsroller ha implikasjoner for ansvar. Når tilsynsmyndigheten både skal veilede, gi råd, stille krav og gi dispensasjoner, kan det oppstå tvil om hvem som har ansvaret dersom noe går galt. Det kan lett skapes en forventning om at tilsynsmyndigheten har et «garantiansvar,» som i sin tur kan føre til svekket kommunalt ansvar. Ansvarsproblemet kan i tillegg forsterkes gjennom det økte fokuset på resultat som ligger i de moderne forvaltningsreformene, som også er fremtredene i stat-kommuneforholdet. Ansvar for prosedyrer, framgangsmåter og inputs er relativt oversiktlig, da dette som oftest er standardisert og spesifisert. Med et resultatfokus, der fokuset rettes mer mot resultater og outputs, vil ansvarsforholdene imidlertid bli mer komplekse. Resultater lar seg i mye mindre grad enn prosedyrer standardisere, og det kan være uklart og vanskelig å konkretisere i klare mål hva som er gode resultat, for eksempel innen eldreomsorg eller skole.

## Muligheter for læring

En viktig effekt av statlig tilsyn med kommunene er muligheter for læring. I moderne stater er læringsaspirasjonene svært høye, og man har store forventninger om å lære av feil og legge grunnlaget for såkalte lærende organisasjoner gjennom mekanismer som for eksempel tilsyn og evalueringer (Olsen og Peters 1996). Både tilsyn som kontroll og tilsyn som veiledning og dialog gir muligheter for læring.

I forhold til de to tilsynsformene kan man skille mellom to grove former for læring som bygger på bidrag fra læringsteoretikere som Bateson (1972) og Argyris og Schön (1978). Læring kan for det første skje på bakgrunn av informasjon om forholdet mellom praksis og regler, der man ikke stiller spørsmål ved regelverket eller selve målet.<sup>21</sup> Hvis innsamlet informasjon viser at praksis avviker fra reglene, og avviket er uønsket, korrigerer man kurs ved å rette praksis i overensstemmelse med reglene. Læring kan imidlertid også forekomme på et nivå høyere, der man gjennom innhentet informasjon ikke bare justerer adferd etter en standard, men også får kunnskap om konsekvensene av den etablerte praksisen for å oppnå en målsetting.<sup>22</sup> Man vurderer om mål og oppfatninger på en effektiv måte omsettes til goder og tjenester. Hvis kunnskapen tilsier at den etablerte praksisen, som er kodifisert i et regelverk, er lite hensiktsmessig for å oppnå erklærte målsettinger, kan praksis justeres. Her lærer man ikke bare om adferd i forhold til et gitt regelverk, men også om hva som er mer eller mindre effektive midler for å nå målet.

Et kontrollbasert tilsyn med fokus på ettersyn og oppsyn i forhold til et gitt lov- og regelverk, gir først og fremst mulighet for læring på bakgrunn av informasjon om forholdet mellom praksis og regler, og kan altså innebære en form for læring der man korrigerer kurs ved å rette praksis i overensstemmelse med reglene. Denne kontrollbaserte tilsynsformen legger ikke forholdene til rette for mer erfaringsbasert læring, der man ikke bare justerer adferd, men også får ny kunnskap om midlenes egnethet til å nå et mål. For å få slik kunnskap må man åpne opp for erfaringsutveksling og toveiskommunikasjon, noe som et dialog- og veiledningsbasert tilsyn i større grad kan tenkes å legge til rette for. Dette må imidlertid ikke tolkes dit hen at kontroll, som tross alt fremdeles er den mest framtrædende tilsynsmetoden, ikke har betydning for læring. En kontrollhandling vil være meningsløs om den ikke på en eller annen måte har konsekvenser for dem som blir kontrollert. Bare gjennom læring kan kontrollhandlingene påvirke hvordan kommunene forholder seg til tidligere handlinger. I tillegg vil påvisning av avvik være en viktig rettssikkerhetsfunksjon og en viktig kilde til demokratisk kontroll for politikerne i forhold til administrasjonenes iverksetting av politiske vedtak.

Læringsaspirasjoner i det offentlige går imidlertid ofte ut over det å justere praksis i forhold til et regelverk, og for å oppnå mer erfaringsbasert læring må man i følge læringsteorier et skritt videre fra enkel kontroll og åpne for flerveis kommunikasjon og dialog for erfaringsutveksling. Det er også verdt å merke seg at et dialog- eller

---

<sup>21</sup> Dette vil tilsvare det Bateson (1972) omtaler som 0-nivå læring

<sup>22</sup> Dette tilsvare det Bateson (1972) omtaler som I-nivå læring og Argyris og Schön (1978) som enkelkretslæring.

veiledningsbasert tilsyn i tillegg vil kunne legge forholdene til rette for læring på enda et høyere nivå ut over enkel justering av adferd i forhold til et regelverk eller praksis i forhold til et mål. Dialog vil kunne åpne for læring på et tredje nivå som kan være relevant i denne sammenhengen, nemlig læring om selve målene, der man etter en evaluering kommer fram til at det ikke bare er midlene som må endres, men at også målene i seg selv må revideres, og at man må utvikle nye regler og handlingsmodeller.<sup>23</sup> Man stiller spørsmål ved om de underliggende handlingsmodeller er til å stole på (Argyris og Schön 1978) og man er opptatt av bivirkninger av sosiale og politiske effekter (Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik 2004). Åpenhet, dialog, konstruktiv tilbakemelding og fleksible system kan gi en læring som kan føre til «opplysning» for alle involverte parter, og for den breiere offentligheten, og dette kan i sin tur tjene som input til deliberative demokratiske prosesser. Når det gjelder statlig tilsyn med kommunene vil målene for det aller meste ligge fast, enten som politisk vedtatte pålegg eller i et lovverk. Tilsyn gjennom veiledning og dialog kan imidlertid også gi tredjenivå læring, selv om makten til å endre målene ikke nødvendigvis ligger i disse organene. Et dialogbasert tilsyn åpner nemlig for læring også i forhold til selve målet, noe som igjen kan gi læring ikke bare i forholdet mellom fylkesmannen og kommunene, men også i forhold til staten. En av konklusjonene i den tidligere omtalte undersøkelsen av relasjonen mellom kommuner og fylkesmannsembetene i Nordland og Troms, er at kommuner fra fylker der fylkesmannen vektlegger deliberasjon, får mulighet til å komme i dialog med sentrale myndigheter, og får mulighet til å belyse problemer med de statlige målsettingene i forhold til den enkelte kommunes behov. Dette gir bedre oppgaveløsning og bedre et bedre samarbeidsklima mellom staten og kommunene, sett fra begge aktørenes side.

Læring på de høyere nivåene, eller læring av erfaring, er et viktig mål i moderne styresett. I forvaltningsreformene og i de gjeldene idealene for offentlig forvaltning ligger det en forventning om læring som en del av den generelle forbedringen av offentlig sektor (Olsen og Peters 1996). Nøkkelidéen om at en bedre offentlig sektor oppnås gjennom resultatkontroll fører til et behov for mer systematisk overvåking, oppfølging, tilsyn og evaluering. Erfaringslæring er den prosessen der man tilbakefører, klargjør og nyttegjør seg av informasjonen som bringes til veie. Det forventes at oppfatninger, evalueringer, adferd og institusjoner modifiseres på bakgrunn av slike aktiviteter. Normen er at læring av erfaring skal forbedre effektivitet, kvalitet og fleksibilitet i det offentlige. Idealet er det vitenskapelige eksperiment, der læring ses på som en rasjonell tilpasning basert på en enkel, fullstendig og utvedydig læringssirkel.<sup>24</sup> Læring skjer gjennom såkalte stimulus/responsparadigmer, der erfaring og kunnskap blir samlet gjennom å reagere på stimuli.

I praksis har det imidlertid vist seg å være vanskelig å leve opp til normene, forventningene og kravene om å lære av erfaring. Virkeligheten er ikke så oversiktlig som det vitenskapelige eksperiment og den perfekte læringssirkelen antar, og forholdet mellom stimuli og respons er ikke utvedydig. Offentlige organisasjoner har ofte

---

<sup>23</sup> Det vil tilsvare Argyris og Schøns (1978) dobbelkrets læring og Bateson læring på nivå II.

<sup>24</sup> I Norge har dette vitenskapelige idealet kommet til uttrykk blant annet ved at administrative reformer ofte har blitt omtalt som *forsøk* eller *eksperiment* (Olsen og Peters 1996), som for eksempel frikommuneforsøkene.

begrensinger i kapasiteten og evnen til å motta, bearbeide, lagre og nyttiggjøre seg av informasjon. Demokratiske styresett er basert på en balanse mellom delvis autonome institusjonelle sfærer, som for eksempel kommunal og statlig sektor, som har ulik logikk og ulike oppfatning av hva som er sant og godt. Hendelser og erfaringer er tvetydige og uklare, og de blir både tolket og konstruert innenfor bestemte kulturer med egne overbevisninger, forståelser, maktforhold og historie. Dette vil påvirke tilbakeføringen av informasjon og konklusjonene som blir dratt, og gjør at læring av erfaring er et spørsmål om tolking, der lærdommen man drar i betydelig grad er påvirket av kulturelle og situasjonelle faktorer, og rådende normer og verdier i sektoren (Olsen og Peters 1996).

Det er også i mange tilfeller knyttet betydelige interesser til informasjonen, noe som fører til at den kan brukes strategisk. Læringen ikke er objektiv, men heller skjev og utvelgende, og man kan få såkalt «falsk læring» (Christensen, Lægred, Roness og Røvik 2004). Man ser det man liker å se eller forventer å se, eller det som de man stoler på ser. Det avgjørende vil være hvem som tolker og hvem som får igjennom sine tolkinger som rette. I tillegg til at det altså er uklart hva man lærer, må man spørre seg om hvem det er som lærer. Man har store forventninger og krav til evaluering og læring både på administrativt og politisk nivå, men i praksis har det vist seg at politikere er lite interessert i læring, og at tilbakeføringen av informasjon først og fremst er rettet mot administrasjonen. Læringen kan dermed bli veldig teknokratisk. Til slutt er der også slik at selv om man har samlet kunnskap fra erfaringer og observasjoner, og dratt lærdom av disse, er det ikke gitt at dette vil føre til endring i form av bedre prestasjoner og økt tilpasningsdyktighet. Erfaringene man genererer overgår ofte både evne og vilje til endring. Det er lettere å benytte («exploit») etablerte rutiner enn å undersøke («explore») potensiell nytte av nye, og studier viser at forslag om endring ofte blir møtt med betydelig motstand i etablerte institusjoner (Olsen og Peters 1996). Slike forhold vil være gjeldende også i tilsynsrelatert erfaringslæring i relasjonen mellom stat og kommuner.

## Oppsummering

Før vi i det neste avsnittet går videre med en historisk gjennomgang av tilsyns- og kontrollordninger i forholdet mellom staten og kommunene, vil vi kort oppsummere og understreke de viktigste elementene i denne begrepsmessige drøftingen som er blitt foretatt. Statlig tilsyn med kommunene er blitt drøftet i lys av den større stat-kommunerelasjonen og vi har vist at tilsyn må ses i sammenheng med forholdet mellom statlig styring og kontroll og lokalt selvstyre. Vi har også vist at begrepene tilsyn og kontroll ikke er entydige, og at det knytter seg en betydelig begrepsuklarhet til dem. Begrepsuklarheten gjelder både det enkelte begrep i seg selv – som vil si at begrepene både oppfattes og brukes ulikt – og at det ikke er en klar avgrensing mellom tilsyn og kontroll som aktivitet. Begrepene er likevel forsøkt avklart og diskutert i forhold til hverandre. Videre har vi gjort rede for tilsyn som en egen styringsaktivitet med muligheter for forskjellige uttrykk og former med forskjellige effekter og muligheter for læring. Gjennom dette er det vist at tilsyn som styringsform er lite tydelig definert og svært varierende fra sektor til sektor. Det er blitt drøftet ulike sider og nyanser ved dette for å tydeliggjøre uklarheten og for å få fram ulike problemstillinger som er knyttet til det.

## Utviklingen av tilsyns- og kontrollordninger i forholdet mellom staten og kommunene

Utviklingen av tilsyns- og kontrollordninger i forholdet mellom staten og kommunene skal her sees i tett sammenheng med utviklingen av forholdet mellom statlig styring og lokalt selvstyre. Videre skal vi trekke linjer mellom tilsyn og kontroll og utviklingen av oppgavefordelingen mellom stat og kommuner og ikke minst til den ekspansjon som har skjedd når det gjelder kommunenes rolle som velferdsprodusent etter andre verdenskrig.

Som det foregående har vist, er tilsyn et mangetydig politisk-administrativt virkemiddel. I vid forstand berører tilsyn og kontroll sentrale samfunnsverdier som demokrati, rettssikkerhet og kontroll. På den ene siden kan tilsyn være en forutsetning for at politiske beslutninger blir gjennomført etter intensjonen og likhetsprinsippet i alle landets kommuner. Samtidig vil det,

i det omfang kommunale avgjørelser er underlagt statlig kontroll også over det lokale skjønnet, måtte tolkes som begrensende på det lokaldemokratiet. Tilsyn og kontroll kan resultere i omgjøring av kommunale vedtak eller, mer indirekte gjennom sin eksistens, påvirke kommunale beslutninger.

I den historiske utviklingen av tilsyn og kontroll vil et hovedutviklingstrekk være hvor skjerpet og intervenserende tilsynsordningene er i forhold til det lokale selvstyret. I tillegg vil vi være opptatt av hva som har vært i fokus for tilsyn, hvilke former tilsynet har hatt, hvor spesifisert tilsynsoppgavene har vært og hvilket apparat og ressurser som har blitt stilt til rådighet for tilsynsorganene. Vi vil også, i den grad det lar seg gjøre, presentere hva som har vært argumentene og begrunnelsene for endringene i utviklingen som har funnet sted. Den gjennomgående tråden i vår fremstilling er hvordan tilsyn og kontroll har vært tilpasset hovedproblematikken når det gjelder å balansere hensynet til det lokale selvstyre opp mot statens krav om «velstyre». Dette er ikke nødvendigvis en opplagt dikotomi, ettersom det kommunale selvstyre også kan ses på som en forutsetning for å gjennomføre statlig politikk. På den annen side har staten i deler av historien brukt nasjonale standarder som argument for å kontrollere og sanksjonere det kommunale selvstyret. Det er nettopp spennet mellom statlig intervensjon og statlig tilbakeholdenhet utviklingen av tilsyns- og kontrollordninger må knyttes opp mot. I denne sammenheng vil det ikke være mulig å trekke inn hele den historiske utvikling. I prioritering av nedslagsfeltene har vi valgt å vektlegge perioden til og med 1920 og etter 1970 som to sentrale perioder i tillegg til den nye kommuneloven fra 1993. Perioden mellom 1920 og 1970 blir også beskrevet. Perioden rundt 1920 er relevant fordi det var da tilsyns- og kontrollsystemet ble formet. De grunnleggende prinsippene som ble debattert og iverksatt i den tidlige perioden gir oss en bedre forståelse for hvordan tilsyns- og kontrollformene senere fremstår.

## Perioden til og med 1920

Formannskapslovene av 1837 blir regnet som et av de viktigste skillemerkene i norsk politisk historie, og er i historieskrivingen karakterisert som det norske lokalstyrets grunnlov (Næss 1987). Prinsippene nedfelt i formannskapslovene har vist seg livskraftige og må ses som et grunnlag for utviklingen i retning av en ekspansiv rolle for lokalnivået i den offentlige omsorgen. De av kommunenes innbyggere som hadde stemmerett fikk gjennom formannskapslovene både en beslutnings- og bevilgningsrett og en kontrollerende myndighet i kommunale saker (Bernt 2002). Datidens fylkesmann, amtmannen, fikk som følge av endringen oppgaver som tilsynsmenn overfor kommunene. I tillegg ble han administrativ leder av amtskommunen, som skulle ta seg av oppgaver som kommunene ikke kunne klare alene. Den ordningen bestod helt til 1976. Den formelle statlige kontrollen var omfattende. Amtmannen hadde utsettende veto overfor kommunale vedtak. Det vil si at han hadde rett til å kreve enhver sak gjentatt behandling i kommunestyret. Videre var det regler for at mindretallet kunne anke avgjørelser i kommunestyret inn for Kongen. Kongen hadde også godkjenning-myndighet overfor vedtak som medførte utgifter for kommunen i mer enn fem år eller overtakelse av fast eiendom. Det er hevdet at de statlige kontroll- og godkjenning-myndigheter kom til å spille en begrenset rolle i praksis (Hovland 1987, Steen 1968). Kontrollen var av negativt art, det vil si at kommunene ikke kunne tvinges til å foreta disposisjoner eller pålegges utgifter uten medbestemmelse eller samtykke fra de folkevalgte. Dessuten var statens rolle utformet som forsvarlighetskontroll med sikte på kommuner som hadde lavt utbygget administrasjon. Den muligheten som fantes for Kongen til å sette til side avgjørelser, ble i praksis lite brukt.

Den forholdsvis svake statlige kontrollen må i tillegg ses i sammenheng med at kommunalpolitikken, det vil si den statlige politikken overfor kommunene, først etablerte seg som et permanent politikkkfelt på slutten av 1800-tallet (Flo 2003). I denne perioden endret kommunen karakter fra passivitet og sparing til engasjement og samfunnsbygging. Kommunene økte sitt aktivitetsnivå på frivillig basis, det skjedde omfattende demokratisering av lokalpolitikken, i tillegg til at nasjonale konfliktlinjer forflyttet seg til lokal nivå. Et utslag av dette, ble at kommunene framstod som en av de viktigste arenaer i kampen for økonomisk utjevning. Til sammen medførte det at lokalpolitikken ble i stand til å utfordre og til dels omforme den statlige kommunalpolitikken. Det vil si at påvirkningen mellom styringsnivåene gikk begge veier. Allerede ved århundreskiftet begynte utredningsarbeidet for store reformer i kommunal sektor, et planleggingsarbeid som har vært vedvarende siden den gang. Dessuten ble det også viktig for de forholdsvis nyetablerte politiske partiene å utvikle en fastere og prinsipielt begrunnet kommunalpolitikk (Flo 2003). Av stor betydning for det kommunale selvstyret var naturlig nok den friheten som kommunene hadde, men denne ble på begynnelsen av 1900 tallet utfordret, spesielt fra krefter som så med uvilje på den kraftige kommunale ekspansjonen. I Ot.prp. nr. 5 1909 fremkommer det at kombinasjonen av skattefrihet og manglende tilsyn medførte uinnskrenket bevilgnings-myndighet, noe som hadde drevet skattebyrden i været. Dette ble derfor det fremste argument for å innføre en kommunal maksimumsskatt. Drivkreftene bak dette synes å være det statlige behovet for så dempe den kommunale aktiviteten.



Den statlige tilsynsfunksjonen var tilsvarende konsentrert om økonomiske forhold. Justisdepartementet overtok styring av kommunene i 1903. Departementet fremholder i samme proposisjon at muligheten for å føre tilsyn overfor kommuner som pådrar seg låneutgifter i over 5 år hittil bare har kunnet utføres i liten grad:

«Men forøvrigt har den kontroll, som departementet på dette omraade har udøvet etter forholdets natur kun kunne blivit lidet effektiv» (Ot.prp. nr. 5, 1909 s.14).

Det oppgis flere grunner for at tilsynet har vært svakt. For det første finner vi et normativt argument: Det ville være i strid med prinsippet om det kommunale selvstyret. For det andre var argumentet av praktisk karakter: Tilsynet hadde ikke tilstrekkelig administrative kapasitet. Det å føre tilsyn med nærmere 600 kommuner krevde et statlig apparat som fra myndighetenes side ikke var forutsatt for å utøve tilsynsfunksjonen. For det tredje fantes et erfaringsmessig argument: Den kommunale frihet og myndighet var tross alt i hovedsak utøvd med forsiktighet.

Indredepartementet satte i 1898 ned en komité som kom med en innstilling 25. august 1890 om en felles lov for land og by. Saken kom først til Stortinget i 1909 men Ot.prp. nr. 16 ble fulgt opp av nye proposisjoner i 1910 og 1911 uten at det kom til realitetsbehandlinger av disse. I 1918 etter at magistratsembetene var opphevet ved lov av 1917 ble en ny lovkomité nedsatt i 1918 som avga sin innstilling i 1920 (Bugge 1986).

Tilsyn og kontroll ble ved revisjonen av kommuneloven aktualisert på grunn av den gryende økonomiske krisen i kommunene. Likevel var krisens omfang enda ikke kjent, og det ble ikke store endringer i loven. Ved revisjon av kommuneloven av 1921, falt fylkesmannens alminnelige utsettende veto bort for bykommunenes vedkommende mens det ble opprettholdt for herredskommunene. I stedet fikk fylkesmannen myndighet til å underkjenne kommunale vedtak dersom de var i strid med formelle eller materielle forutsetninger. Det ble også foretatt en utvidelse av den kongelige godkjenningsmyndigheten i økonomiske saker samtidig som reglene om mindretallsanken ble opprettholdt. Godkjenningsordningen ble fremhevet som den viktigste form for tilsyn. Alle vesentlige avgjørelser måtte godkjennes (bli approbert) av departementet før de var gyldige, særlig økonomiske forhold. Samtidig ble det ytret bekymring for at tilsynsmyndigheten ikke hadde tilstrekkelige administrative ressurser til rådighet: «Denne tilsynsmyndighet vil stille store krav til centraladministrasjonen, hvis opgaven skal løses på en tilfredstillende måte, og komiteen er klar over, at den vil medføre økede utgifter for staten». Den økte kommunale virksomheten og lånestiftelsene ble likevel oppfattet å inneholde faremomenter «som i almenhetens interesse må vies tilbørlig oppmerksomhet» (Komitéutkast til revisjon av formannskapslovene, 1922, avsnitt 6).

Frykten for økt byråkrati var imidlertid et hovedmoment for motstanderne av økt statlig tilsyn, noe som må ses i lys av at byråkratiet hadde vokst betydelig under første verdenskrig. Ansvar for tilsynet var delt på flere: Stortinget avgjorde i stemmerettstvister, mens klager over selve valgbehandlingen ble avgjort av Justisdepartementet. Prosessuelle søksmål var lagt til de alminnelige domstolene, mens hjemler til visse administrative domstoler fantes i skattelovgivningen med påbud om oppretting av skattekommisjoner, som behandlet klager på skatteutligning og som kunne påby helt ny skatteligning. Fylkesmannen var den sentrale statlige tilsynsmyndighet. Særlig tilsyn var opprettet for enkeltdeler av kommunalforvaltningen slik

som skoledirektøren og kontrollkommissjoner ved sinnsykeasyll. Dessuten ble kommune-styrebeslutninger som krevde kongelig godkjenning etter innhold behandlet i de ulike departementene, men de fleste likevel i kommunalavdelingen i Justisdepartementet. I det forannevnte komitèutkastet var vurderingen at tilsyn etter særlovgivningen fungerte tilfredsstillende, mens tilsynet med de alminnelige kommunale sakene var dårlig skjøttet. Kommunalkontoret var dårlig utrustet og det maktet ikke å gå gjennom budsjettene og regnskapene til alle kommunene (Komitèutkastet til revisjon av formannskapsloven 1922).

Et annet forhold som gjorde denne formen for tilsyn uoversiktlig, var at det i byene fantes en tendens til å la formannskapet behandle budsjettsaker, noe som førte til at fylkesmannen dermed ikke fikk innsyn i sakene. Sammenlignet med andre land satt den norske kommunaloven vide grenser for kommunal handlefrihet. Samtidig var oppfatningen at en trengte et effektivt tilsyn gjennomgående. I lovframlegget ble det diskutert ulike former for tilsynsordninger, blant annet oppretting av et veiledningskontor for kommunene (Borgermester Høe, Kristiania, og leder av lovkomiteen for kommuneloven 1922, Nordisk Administrativt tidsskrift 1919).

Refleksjonene omkring måten tilsyn skulle føres på, har paralleller til dagens debatt angående tilsynsroller som kontrollør kontra veileder. Det ble blant annet i lovframlegget hevdet at en måtte søke å unngå godkjenning av saker i etterkant av beslutning men heller legge opp tilsynsvirksomhet som råd og veiledning. Det var derimot ikke snakk om å slakke av tilsynsfunksjonen, snarere så en det som en løsning for statlig innflytelse, men uten at kommunene skulle oppfatte dette som overkjøring: «Hvis derimot kommunerne kommer til kontoret for at søke raad og veiledning, vil de motta denne bistand med tak, og kontoret vil derigjennem kunne utøve en indflytelse paa kommunernes forvaltning, som samtidig vil være av betydning for staten og ikke av kommunerne føles som et indgrep» (Borgermester Høe, 1919).

Dette tyder på at det var et ønske om effektivt tilsyn av kommunene, men at staten ikke burde opptre som et overformynderi. Den beste effekten av statlig innflytelse kunne oppnås dersom kommunene selv erkjente veiledningsbehov og oppsøkte tilsynet egenhendig før beslutningene fattes. Det var ulike syn på dette. Høe ville gå langt i det å opprette tilsyn mens andre var mer tilbakeholdne. Tiden var ikke moden for store endringer, men krisetiden kom til å endre på det.

## Perioden 1920–1970

### Tilsyn og kontroll i økonomiske krisetider

Tanken om kontroll som forebygging og ansvarliggjøring ble ikke gjennomført med det første. I det kommende tiår ble tvert imot den statlige kontroll- og godkjenningsmyndigheten overfor kommunenes økonomiske forvaltning vesentlig utvidet. Den var forankret i en kriselovgivning som resultat av den økonomiske krisen i 1920-årene og på begynnelsen på 1930-tallet som forårsaket økonomisk sammenbrudd i flere kommuner. Den 7. november 1923 kom en lov om kommuner som misligholdt sine gjeldsforpliktelser. Loven ga Kongen adgang til å gi slike kommuner pålegg om bestemte

budsjettreduksjoner eller skatteforhøyelser. Sanksjonen lå i at kommunen kunne settes under administrasjon av departementet og et tilsynsråd dersom ikke kommunen etterkom påleggene. Loven var imidlertid ikke presis nok i forhold til konkursbegjæringer, og ny, avløsende lov ble vedtatt i 1928 som inneholdt særlige bestemmelser om kommunenes gjeldsforpliktelser (Bugge 1986). I tillegg til bestemte pålegg og adgangen for departementet til å sette en kommune under administrasjon ble det åpnet adgang også for kreditorer til å begjære en kommune satt under administrasjon. Skifteretten avgjorde om vilkårene var til stede og et administrasjonsstyre skulle forestå administrasjonen. Lovene inneholdt også bestemmelser om megling og akkordforhandling.

I 1935 var mellom 30 og 40 kommuner under administrasjon, enten fordi en kreditor hadde krevd det, at kommunen ikke hadde fulgt påleggene eller at det var sammel og rot i den kommunale forvaltningen. Totalt ble 50 kommuner satt under administrasjon i løpet av mellomkrigstiden (Danielsen 1987).

Argumentasjonen bak loven var klart og eksplisitt relatert til det man oppfattet som den overordnede spenningen mellom kommunalt selvstyre og sentralstyring. Det ble argumentert for å finne den gyldne middelvei mellom «et ansvarslost selvstyre og et byråkratisk tilsyn som ikke gir den lokale virkeevne og virketrang det fornødne spillerum» (H. Ameln (H) formann i lovkomiteen s. 315). Høyre, og spesielt Ameln representerte et ytterpunkt i tilsynsdebatten. Det skinner klart igjennom en holdning om at en ikke har innført selvstyre for selvstyrets egen del, og at i det øyeblikk kommunene ikke skjøtter sin virksomhet på en tilfredsstillende måte må den nødvendige kontrollmyndighet settes inn: «Det som er samfunnets oppgave er ikke selvstyre, men det er *vel*-styre, og da får man anvende de praktiske forhåndsregler som skal til for å gjennomføre det» (H. Ameln).

Samtidig finner vi tidlig også illustrasjoner på at forholdet mellom faglig og finansielt tilsyn var under debatt. Riksgjeldsmeklingschef Platou kommenterer dette forholdet i Nordisk administrativt tidsskrift i 1935 og hevder at det finansielle kommer i bakgrunnen når fagorgan fører tilsyn med kommunen. Argumentet var at faglige organ som holder skolevesen og fattigomsorg under tilsyn legger vekt på at den er så god og effektiv som mulig til tross for at det stiller krav til kommunen ut over bristepunktet når det gjelder økonomien. I tillegg har ikke faglige tilsyn evne til å se ut over sine fagfelt og mister dermed helhetsperspektivet.

Administrasjonsloven var en kriselov, men senere ble ønsket om et sterkere tilsyn innarbeidet i den alminnelige kommuneloven i 1938. Her ble de etablerte systemene fra 1921-loven videreført. I tillegg ble utvidelsene grunnlagt i kriselovene videreført. Det ble tilført en paragraf om *skjerpet tilsyn*. Kongen kunne nå på eget initiativ sette en kommune under skjerpet tilsyn, eller en kreditor kunne kreve en kommune satt inn under skjerpet tilsyn ved misligholdelse eller dersom visse betingelser var oppfylt. Fylkesmannen utøvte det skjerpede tilsynet, og det medførte at en rekke av kommunelovens regler ble satt til side. For eksempel medførte skjerpet tilsyn at departementet fastsatte kommunens budsjett og traff bestemmelser om kommuneskatten. I praksis var dette en lovbestemmelse som gjorde langt mindre av seg enn den strenge administrasjonsloven.

På området økonomiforvaltning ble adgangen til å ta opp lån, til å garantere for økonomiske forpliktelser og til å pantsette eiendeler begrenset. I tillegg ble det trukket

opp regler for oppsetting av budsjett og stilt strengere krav til regnskapsrevisjon (Bugge 1986).

Arbeiderpartiet, som i opposisjon hadde vært selvstyrets mest konsekvente forsvarere i en årrekke, og således en hard kritiker av den statlige politikken overfor kommunene, slo nå følge med Høyre i kravet om økt tilsyn overfor kommunene. Det fantes likevel medlemmer i partiet som mente at kommunene fikk satt et mindreverdighetsstempel på seg og fratatt selvstyre ved innføring av skjerpet tilsyn. Hovedargumentet i partiet ble likevel at tilsyn heller var en forutsetning enn en trussel for det kommunale selvstyret: «..hvis vi skal beholde selvstyret i den nuværende form, må vi også sikre oss at de kommunale myndigheter utfører sitt arbeid tilfredsstillende,..» (H. Wika O.tid. 1938, s 397).

Videre er det verd å merke seg at selve tilsynsordningen var under debatt i utredningsprosessen til 1938-loven. Arbeiderpartiet kritiserte tilsynssystemet for å være todelt og dobbeltsporet. Det ene som lå under fylkesmannen med hjemmel i kommune-styrelovene og et ved «administrasjonsstyre» eller «tilsynet» hjemlet i tilleggslover (kriselovene). Partiet mente at tilsynet med kommunenes forvaltning burde ligge hos fylkesmennene, men uten at kommunene ble fratatt sitt selvstyre. Det ble også den linjen som ble fulgt i 1938 lovene. Kommunene ble definitivt heldigere stilt etter den nye loven. Fylkesmannen ble ikke tilført tilstrekkelige ressurser, og ville dermed ha interesse i å få sakene fortere unna enn tilfellet var for medlemmene av et administrasjonsstyre, som fikk betaling for arbeidet. Det ble videre argumentert for at kommunenes økonomi måtte ses i sammenheng med statens nå som kommunenes samfunnsoppgaver hadde økt. Kommunepolitikken var et element i samfunnspolitikken og det som krevdes var et solidarisk samarbeid mellom stat og kommuner. Dette mente Arbeiderpartiet gikk frem av kommunallovne av 1938.

Nå skjedde ikke vesentlige endringer i lovverket overfor kommunene før kommune-loven av 1992. Et unntak var Kommuneloven fra 1954 da de to lovene fra 1938 ble slått sammen. I tillegg skjedde den vesentlige endringen at reglene for skjerpet tilsyn ble opphevet. Begrunnelsen departementet gav, var at kommunenes økonomiske stilling nå var en annen enn i mellomkrigsårene. I tillegg hadde synet på statens rolle i forhold til kommunene endret seg. Nå var oppfatningen at staten pliktet å sørge for at kommunene ikke kommer i den stilling at de ikke kan oppfylle sine forpliktelser. Staten hadde gjennom mer aktiv bruk av overføringer tatt et klarere ansvar for kommunenes økonomiske situasjon (NOU 1990:13).

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

## Perioden 1970–2003

Fra 1970 årene er utviklingen i kommunene preget av en søking etter nye organisasjons- og styringsformer. For første gang etter andre verdenskrig prøvde nå staten å bremse ekspansjonen i kommunene, etter en lang periode der kommunene hadde vist seg som effektive iverksettere av statlig velferdspolitik. Ekspansjonen viste seg vanskelig å stoppe, aktivitetsnivået reflekterte at kommunene ble et stadig viktigere forvaltningsnivå samtidig som kommunene ble mer og mer avhengige av statlige ressurser for å finansiere aktiviteten (Baldersheim 1987).

Reformer i lokalforvaltningen kom for alvor på dagsorden da «Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen» ble opprettet i 1971. Hovedkomiteen arbeidet ut fra et vidt mandat og la i løpet av de neste 8 årene frem 16 utredninger i NOU-serien i tillegg til å forelegge en rekke «uttalelser» til enkeltsaker. Et viktig spørsmål komiteen skulle utrede, var fylkesmannens fremtidige myndighetsområde. Fylkesmannen hadde på dette tidspunktet status som fylkeskommunens rettslige representant, han forberedte sakene for fylkestinget og fylkesutvalget og så til at vedtakene ble effektivt. Videre førte han tilsyn med fylkeskommunens forvaltning, ga forslag til budsjett og skattevedtak og hadde anvisningsmyndigheten. Fylkesmannen deltok i fylkestingets og fylkesutvalgets møter og hadde forslags- og talerett, i tillegg til at han kunne delta i forhandlinger i utvalg, komiteer, styre og råd.

Komiteen kom i de neste årene med en rekke delinnstillinger som regjeringen tok stilling til fortløpende. Direkte valg til fylkestinget ble innført fra 1975 ved endring i valgloven til «Lov om kommunevalg og fylkestingsvalg». En annen delutredning fra 1973 førte til ny fylkeskommunelov fra 1975 som trådte i kraft 1. januar 1976. Fylkeskommunen skulle med dette bli en regional selvstendig demokratisk institusjon. Fylkeskommunen fikk sin egen administrasjon ledet av fylkesrådmannen, som dermed erstattet fylkesmannen. Videre ble ordningen med «repartisjonsskatt», hvor kommunene delte fylkeskommunens utgifter mellom seg avvirket, og ordningen med direkte fylkeskatt innført i 1977. Dermed har fylkeskommunen et politisk, administrativt og økonomisk grunnlag som motsvarer kommunenes.

Ved lovendringene utover på 1970-tallet, ble tilsynsfunksjonene overfor fylkeskommunen og kommunen endret. Fylkesmannen ble ikke tillagt tilsynsmyndighet overfor fylkeskommunen, og mistet en rekke administrative oppgaver til fylkeskommunens egen administrasjon. En ny fylkesmannsinstruks ble vedtatt i 1981 og oppretting av en ny miljøvernavdeling hos fylkesmannen bidro til en nyetablering av fylkesmannen som en viktig regionalpolitisk aktør, etter flere år der embetet hadde stått i fare for å bli nedlagt (Flo 2000). Mens den nye fylkeskommunen var forutsatt til å bli en sterk og dominerende lokalpolitisk enhet, var det krefter i sving for å bygge opp fylkesmannen til en atskilt og sterk regional stat. Maktbalansen mellom et sterkt selvstyre og sterk stat stod sentralt i den regionalpolitiske visjonen til lederen av Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen, Dagfin Juel (Flo 2000). I debatten om fylkesmannens fremtid, gikk noen så langt som å foreslå oppretting av statsdirektorat som skulle samle det meste av all statlig direkteforvaltning i fylket, og ansette fylkesmannen som direktør. Selv om det var en viss støtte for et slikt utspill, ble det ikke sett på som et realistisk alternativ.

I 1978 ble statlige godkjenningsordninger overfor kommuner og fylkeskommuner noe innskrenket. Begrensningene som lå i adgangen til pantsettelse, var nå borte ved at ordningen om godkjenning falt bort. Også kravet om godkjenning på kommunale låneopptak ble vesentlig innskrenket ved denne lovendring.

Til tross for oppretting av fylkeskommunen som egen politisk-administrativ enhet ble ikke den lokale handlingsfrihet slik en skulle forvente. Fylkestingene fikk ikke hånd om viktige nærings- og distriktpolitiske oppgaver, og var i stor grad overlatt til å ta hånd om skole og sykehus. Situasjonen der staten holdt fast på oppgaver den under andre omstendigheter ville overlatt til fylkespolitikere, er blitt tolket som et uttrykk for at staten hadde sviktende tillit til selvstyret (Flo 2000). Mistilliten overfor det lokale selvstyre kom til uttrykk også på andre måter. I en av Hovedkomiteens innstillinger kom det klart frem en enighet om at statens tilsyn med kommunene måtte kunne begrenses i forhold til den nåværende praksis (NOU 1976:17 s.9). På mange måter synes det at det gikk i motsatt retning, nemlig at staten fra nå av fører en mer nærgående statlig kontroll og tilsyn med kommunene.

Ved slutten av 1970-tallet kan tilsyns- og kontrollbestemmelsene inndeles i tre området:

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

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

Undersøkelser viste at fylkesmannen i begynnelsen av 1980-tallet kom sterkere inn i bildet som statens mann i samhandling mellom kommunene og staten (Jensen 1980, 1982, Kyvik 1979). Fylkesmannen fikk styrket sin posisjon og var mer aktiv overfor kommunene i form av mer aktiv kontroll av budsjettene. Utviklingen kan ses i sammenheng med ledig kapasitet hos fylkesmannen etter fylkeskommunereformen. I tillegg hadde fylkesmannen viktige redskaper til bruk i kontrollen der særlig anbefalingsretten i forbindelse med fordeling av skatteutjevningssmidler og som rettleder av kommunene i forbindelse med langtidsbudsjettet. Mens fylkesmannen tidligere hadde anbefalt skatteutjevningssmidler i et samarbeid med fylkespolitikere, hadde han nå hånd om dette, til dels skjønnsbaserte arbeidet, selv. Betydningen av skatteutjevningssposisjonen var betydelig styrket som følge av at midlene var tredoblet mellom 1975–1980 og ga dermed økt slagkraft som sanksjonsmiddel overfor kommunene. Det kraftige konjunktururomslaget i verdensøkonomien nådde Norge for alvor på slutten av 1970-tallet. Behovet for å dempe veksten i kommunene legitimerte økt statlig styring.

Etter en 30 års vekstperiode gikk man fra en politikk som forutsatte sterk vekst i forbruk og investeringer til en politikk som måtte inneholde tiltak som dempet veksten (Flo 2000). Et bilde på den kommunale ekspansjonen, er utsagnet om at kommunene vokste etter addisjonsprinsippet (Baldersheim 1987). Det faktum at nye oppgaver og tjenester medførte oppretting av nye etater, førte til en sterk vekst i både kommunale tjenestemenn og vekst i antall organisasjonsheter. Veksten i antall kommunale politisk-administrative organer førte etter hvert til et komplekst apparat og til at også den interne styringen i kommunene ble uoversiktlig og vanskelig. I 1969 var det 29 prosent flere ansatte i kommunene enn i staten, i 1982 var det hele 69 prosent flere i kommunene (Baldersheim 1987). Staten trengte effektive styringsmiddel til å holde investeringslystne lokalpolitikere under kontroll som neppe var interessert i å skuffe sine velgere frivillig. Fylkesmannen ble det sentrale virkemiddelet i dette.

## Rettsgrunnlaget for tilsyn og kontroll

Det er hevdet at den statlige styringen og kontrollen med kommunenes økonomi har økt i takt med at den kommunale aktiviteten har tiltatt. Den statlige kontrollen for å sikre en trygg økonomiforvaltning har blitt grunnlagt både ut fra hensynet til kommunenes innbyggere og av statsfinansielle hensyn (Bernt 2002).

Da kommuneloven av 1992 ble vedtatt var det i forberedelsene til denne foretatt en omfattende prinsipiell gjennomgang av reglene for statlig kontroll og godkjenning. Det ble av kommunelovutvalget foreslått at all statlig godkjenningsmyndighet skulle bortfalle. I tillegg foreslo utvalget en erstatning av reglene om mindretallsanke og fylkesmannens automatiske lovlighetskontroll med kommunebudsjettet, slik at ethvert medlem av kommunestyret skulle kunne bringe et hvilket som helst kommunalt vedtak inn for departementet (fylkesmannen). Utvalget grunnga dette med å vise til at ordningen med statlig godkjenning var en lite effektiv måte å sikre en forsvarlig økonomiforvaltning på. Flertallet fremholdt at godkjenningsordningen tvert imot skapte ansvarspulverisering, idet det ble vist mindre tilbakeholdenhet med å fremme finansiering via lån, enn dersom kommunen eller fylkestinget hadde stått eneansvarlig for beslutningen. I tillegg viste utvalget til at statlig godkjenning erfaringsmessig ikke var noen garanti for forsvarlig økonomiforvaltning, siden praksis varierte fra fylke til fylke, samtidig som den var unnfallende.

Dette førte til en del faktiske endringer, men egne bestemmelser om statlig godkjenning for låneopptak og garantistillelser ble opprettholdt også i den nye loven. I tillegg ble det lagt inn begrensninger i lovlighetskontrollen, slik at det måtte stå minst tre kommunestyre (eller fylkestings-) representanter bak en slik klage. Det ble også holdt fast at departementet skulle kunne iverksette slik lovlighetskontroll på eget initiativ. På samme måte som forvaltningsklage, vil lovlighetsklage kun føre til utsatt ikraftsetting av vedtaket. Det blir likevel hevdet at det som ble lempet på i lovteksten ble strammet inn gjennom Kommunaldepartementets forskrifter ved ikrafttredelse av loven (Bernt 2002).

Den generelle bestemmelsen om statlig godkjenning av låneopptak ble opphevet ved revisjon 07.07. 2000. Nå heter det at opptak av lån eller leie som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de neste fire budsjettår skal statlig godkjennes. Dette gjelder imidlertid kun for kommuner/fylkeskommuner som inngår i et særskilt

departementalt register over kommuner som ikke klarer å opprettholde et budsjett i balanse. Kontrollene er dermed i hovedsak endret fra en automatisert kontroll med samtlige kommuner, til et system med mer intensiv kontroll overfor kommuner og fylkeskommuner som har mer uttalte økonomiske problemer (Hove 2002).

Når det gjelder statlig kontroll av økonomi, ser vi at den dels er av rettslig, dels av forvaltningsmessig og dels av budsjettmessig karakter (Bernt 2002).

Kommuneloven, de generelle rettsreglene som forvaltningsloven og offentlighetsloven samt de forvaltningsrettslige prinsipper for utøving av det kommunale og fylkeskommunale selvstyret, utgjør en av reguleringsmekanismene i forholdet mellom stat og kommuner. Den andre mekanismen er særlovene som regulerer *innholdet* i kommunenes aktiviteter. Tidligere presiserte staten også hvordan oppgavene skulle løses ved at kommunene ble pålagt å etablere «særlovsorgan» som fungerte etter bestemte regler. I løpet av de siste femten år, og siden lov av 05.06. 1987, har det foregått en gradvis avvikling av organisatoriske særregler. Ved kommunelovstilpasningen i 1993, var de fleste særbestemmelser om organisering opphevet.

I og med at ordningen med særlovsorganene stort sett er avviklet, er dagens statlige kontroll rettet mot vedtak fattet av kommunestyret og fylkestinget. Likevel er regelverket utformet slik at kontrollen retter seg mot bestemte vedtak uavhengig av hvilket organ som treffer vedtaket og dermed også vedtak truffet av andre organ enn kommunestyret og fylkestinget.

Overordnede, oftest statlige, organ utøver i stor utstrekning kontroll med underordnede i hovedsak vedtak hvor særlovgivningen fastsetter klageinstansen, men gjelder også enkeltvedtak fattet i kommunestyre og fylkesting.

Det er opp til lovgiver å ta stilling til hvorvidt det skal knyttes en kontrollordning til andre lover enn kommuneloven. Det har blitt vanlig at kommunale og fylkeskommunale vedtak etter andre lover i en eller annen forstand skal kontrolleres av statlige organ. I alle tilfeller kommunene og fylkeskommunene er tillagt myndighet til å gi forskrifter, blir de kontrollert av statlige organ. I forbindelse med forarbeidene til kommuneloven, foreslo kommunelovsutvalget at godkjenningsordninger i særlovgivningen ble gjennomgått. Departementet sa seg enig i prinsippet, men etter at gjennomgangen av særlovgivningen ble avsluttet 10.01.97, var knapt noen godkjenningsordninger opphevet. Hove (2002) hevder på denne bakgrunn at de fleste godkjenningsordninger derfor vil bli opprettholdt i fremtiden, slik som plan- og bygningsloven, havneloven, bufeloven og delingsloven. Dette er lover som i utgangspunktet gir kommuner/fylkeskommuner stor grad av myndighet, men som til gjengjeld krever statlig godkjenning før de blir gyldige.

Når det gjelder distinksjonen kontroll versus tilsyn, er staten for det første tildelt myndighet til *kontroll av vedtak*. Lovlighetskontroll (Kommuneloven § 59 nr.4) omfatter å ta stilling til om avgjørelsen er lovlig, er truffet av noen som har myndighet til å treffe en slik avgjørelse og om den er blitt til på en lovlig måte. Lovlighetskontrollen samsvarer slik med alminnelig domsstolskontroll, og omfatter ikke de skjønnsmessige sider av avgjørelsen. En mer omfattende kontroll dekkes av begrepene *godkjenning*, *stadfesting* og *approbasjon*. Her kommer også kontroll av skjønnnet inn.

I en gjennomgang av kontroll og godkjenninger historisk vil en måtte trekke frem at ordningene i stor grad har vært hvilende. Den kompetansen et statlig organ er tillagt kan også av lovgiveren være ment som en myndighet som kun skal brukes i begrenset grad.



Ekspertene på lovområdet hevder at en derfor må legge til grunn at ordningene ikke er ment å brukes i utstrakt grad. Spørsmålet blir da hvorfor statlige kontrollorgan gis kontrollmyndighet. Ønsket kan være å hindre umotivert preging av lokale hensyn, ønsket om opprettholdelse av nasjonal likhet samt rettsikkerhetshensyn gjennom legalitetskontroll (Hove 2002). Kontrollordningene har derfor i praksis størst betydning som en bakenforliggende mulighet og trussel. Denne betydningen kan imidlertid være stor nok. I praksis er det ofte slik at selv om godkjenning, stadfesting og approbasjon innebærer en prøving av hensiktsmessigheten av avgjørelsene (prøving av skjønn) er det på ingen måte tale om en full etterprøving av det foretatte skjønnet.

Videre er det etablert lovregler som gir statlige myndigheter *tilsyn* med deler av den kommunale forvaltningen. Det gjelder særlig områder som er regulert av særlovgivning. Illustrerende eksempler her er tilsynsmyndighet etter opplæringsloven § 14–1 og tilsynsmyndighet etter lovgivningen innenfor sosial- og helsevesenet. I noen særlover er tilsynet så sterkt at det i realiteten er snakk om å treffe vedtak i fellesskap med fylkesmannen, slik som tvangsbestemmelsen i sosialtjenesteloven kap.6 A, siden fylkesmannen i dette tilfellet kan prøve alle sider i saken fullt ut. Dette kommer vi tilbake til i et eget avsnitt.

Statlige kontrollorganer kan godkjenne eller forkaste, men ikke pålegge kommuner/fylkeskommuner å treffe en nærmere avgjørelse eller å ta opp bestemte saker. Likevel er det slik at det er gitt hjemmel til å foreta endringer i tilknytning til en rekke kontrollordninger, men kun begrensede endringer. En annen viktig distinksjon er legalitetskontroll kontra etterprøving av «skjønnet».

Tilsynsorganet skal ha tilgang på alle saksdokumenter og adgang til å gjennomføre inspeksjoner med mer. Det har også adgang til å påtale forhold i strid med lovgivningen eller med det minimumsnivået som oppfattes som normen på området. Vi finner eksempler på at tilsynsmyndigheten kan gå mer direkte til verks, særlig innenfor helsesektoren. § 6–3 fastsetter at Helsedirektoratet kan gi pålegg om å rette opp på forhold som «kan ha skadelige følger for pasienter eller andre, eller på annen måte er uheldig eller uforsvarlig» (Hove 2002).

## Kommunal fristilling?

Gjennomgangen av tilsyns og kontrollordninger viser oss at godkjenningsordningene ikke har vært enkle å kvitte seg med for staten. Har det skjedd lempinger i lovtekster, har departementet tatt igjen via utstrakt forskriftsfesting. Vi ser i tillegg at differensiering mellom kommuner fremdeles er gjeldende, slik at kommuner i «faresonen» blir satt under sterkere statlig styring.

Likevel er det ikke dekkende å si at det ensidig har skjedd en tilstramming overfor kommunene. Forholdet stat og kommuner er komplekst, og ofte er det slik at staten gir med en hånd og tar med den andre. I tillegg kan det være slik at det som tilsynelatende ser ut som reformer for å øke eller stramme handlingsrommet, blir det motsatte av intensjonene bak reformene. På den ene siden har det fra perioden 1975 frem til i dag både foregått det vi kan kalle uniformering eller standardisering av kommunene, og på den andre siden en kamp mot uniformeringen (Fimreite 2001). Særlovgivningen har

vært det sterkeste instrumentet i standardisering av kommunene, og et viktig instrument for staten til å bruke kommunene som redskap for iverksetting av nasjonal politikk.

På 1980-tallet gjorde flere tiltak seg gjeldende som forsøk på å øke det kommunale handlingsrommet. Tiltakene må helt klart ses på som en reaksjon på standardiseringen av kommunene som hadde pågått over lang tid. Særlig to grep gjorde seg sterkt gjeldende: fristilling og forsøk (Baldersheim 1987, 1998).

Et fristillingstiltak overfor kommunesektoren var overgangen til rammefinansiering fra 1986. Det ble hevdet at systemet med øremerking av statsmidlene hadde negative virkninger. I stedet for at de kommunale budsjettene skulle reflektere lokale behov, utviklet det seg en praksis hvor kommunene budsjetterte etter hvor det var penger å hente fra staten (Baldersheim 1987). Spenninger mellom kommunal frihet og statlig behov for kontroll ga seg allerede utrykk i utredningsfasen for det nye inntektssystemet til kommunene, hvor det ble uttrykt motforestillinger mot rammefinansieringsordningen. Skepsisen vedvarte helt til den endelige utformingen av inntektssystemet forelå, da det ble klart at de opprinnelige ambisjonene var redusert og mer sektortilknyttet enn det opprinnelige forslaget fra Hovedkomiteen. Nå var rammen for tilskuddet knyttet opp til syv blokker, en for hver sektor som fikk hver sine spesifikke tilskudd. Dessuten ble det for å sikre at enkelte kommuner ikke kom dårligere ut enn tidligere, fordelt en rekke øremerkede tilskudd. I tillegg er det fortsatt slik at en rekke nye kommunale oppgaver følges av statlige tilskudd (Fimreite 2001). Forutsetningen om at det nye inntektssystemet skulle gi større finansielt handlingsrom for kommunene samt mindre regulering og kontroll ser dermed ikke ut til å ha blitt realisert. Etter innføringen i 1986 var andelen øremerkede tilskudd redusert betraktelig til 12,7 prosent. Da det var gått ti år var de derimot økt til 37 prosent. Mens de øremerkede tilskuddene har økt med 22 prosent i årene mellom 1988 og 1997, økte rammetilskuddene kun med tre prosent (Larsen og Offerdal 2000).

Et annet fristillingsforsøk var «frikommunene», en ordning der kommunene kunne søke om å bli fritatt for statlige regler og pålegg om hvordan lokal tjenesteyting skulle drives og organiseres. Unntaket var forhold som kunne gå ut over helse og trygghet eller på tvers av nasjonal økonomisk politikk. I 1986 gikk 20 kommuner og fire fylkeskommuner i gang med forsøk. Forsøksordningen, som innebar samspill mellom fagdepartement og tjenesteenheten på kommunalt nivå, vokste raskt og det ble identifisert 71 statlige forsøksordninger rettet mot kommuneforvaltningen. Det utviklet seg en norm som gjorde at departementene fikk budsjettposter for forsøksvirksomhet som kommunene kunne søke (Baldersheim 1987).

Det ble antatt at fristilling og forsøk reduserte trykket på staten ved at kommunene gjennom større økonomisk fristilling ble tvunget til å revurdere egne prioriteringer og standarder for service, i tillegg til å utpeke en fremgangsmåte for å effektivisere forvaltningsapparatet (Baldersheim 1987).

## Tilsyn og særlovgivning

Som følge av kommunenes oppgaver som velferdsprodusent, har den fått stadig flere av sine oppgaveområder regulert gjennom særlovgivningen. I tillegg har det samme skjedd

med områder som før var uregulert og oppfattet som genuint lokale (Fimreite 2001). Det skilles gjerne mellom en programmatisk særlovgivning, der hovedhensikten er å gi retning for en utvikling, trekke opp en arbeidsdeling eller å avklare institusjonelle rammer, og de statlige lovhjemlede pålegg overfor kommunene (Fimreite 2001). I henhold til legalitetsprinsippet er denne type lovgivning en juridisk nødvendighet om offentlige myndigheter skal kunne gripe regulerende inn i innbyggernes rettsstilling (Bernt 1997).

Selv om særlovene kan pålegge kommuner og fylkeskommuner forpliktelser i forhold til borgerne eller staten, etablerer ikke dette i seg selv et over/underordningsforhold fra statens side innen vedkommende sektor. Prinsippet om kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre gjelder som utgangspunkt, og særlovsforvaltningen er en del av det lokale folkevalgte og tilsattes apparat (Bernt 1997). Likevel gir flere av særlovene staten særlig rettslig grunnlag for kontroll eller overprøving av kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Slik kontroll kan skje gjennom *lovlighetskontroll* i henhold til § 59 i kommuneloven. Departementet kan utføre kontroll etter eget tiltak eller gjennom departementale forskrifter til særlovene og påse at disse blir fulgt. *Godkjenning* har vært en vanlig kontrollform gjennom historien men er nå drastisk redusert. En tredje form for kontroll føres gjennom departementet og fylkesmannen som *klageinstans* overfor vedtak fattet etter særlovgivningen.

Ved siden av fylkesmannens definerte styringsområder og generelle tilsynsfunksjon, har statens kontroll og tilsynsoppgaver tradisjonelt vært utøvd med hjemmel i særlovgivningen og rettet seg mot kommunenes sektororganer. Dermed har det statlige tilsynet tiltatt etter hvert som sektorkommunen bredte om seg. Det har historisk hatt betydning for fylkesmannens tilsynsfunksjon, som gradvis har blitt innskrenket etter hvert som styringen av sektorene ble etablert som egne forvaltningsapparater, sentralt og lokalt. I tillegg finnes flere eksempler på at staten fastsatte egne regler for rettsstillingen til utvalgte kategorier av personell, gjerne gjennom fastsetting av stillingsstrukturer (Jakhelln 1995).

Kontroll og tilsyn synes imidlertid å variere kraftig mellom særlovsområdene. Her skal vi først kort trekke frem sosiallovsområdet som eksempel på at prinsippet om selvstendig kommunal særlovsforvaltning er det dominerende. Deretter går vi gjennom skoleområdet som et eksempel på at staten har hatt sterk interesse i å bygge opp sin egen tilsynsadministrasjon.

## Tilsyn og kontroll på sosiallovsområdet

Den kommunale sosialhjelpen er et av velferdsstatens dårligst utbygde tilbud både rettslig og innholdsmessig (Bernt 1997). Helt fra fattigloven av 1845 ble det slått fast at det skulle være et kommunalt ansvar og at fattigkommisjonene skulle ha utstrakt frihet. Staten skulle spille en marginal rolle (Seip 1984). Ved flere tilfeller har det blitt argumentert for at staten skulle overta ansvaret med argumentet om at kommunene ikke var strenge nok i tildelingen av midler til fattige (Terum 1996). Men også argumentet om at ansvaret for statsborgere ikke burde overlates til mer eller mindre tilfeldig kommunal behandling har vært anvendt for å få staten til å overta ansvaret. Forsorgslovskomiteen gikk inn for å avvikle den kommunale forankringen og at «Staten overtar forsorgen på

samme måte som Staten har overtatt trygdene» (Forsorgslovkomiteen av 1950:37, sitert fra Terum 1996). Odelstingsproposisjonen til sosialomsorgsloven av 1964 slo imidlertid hånden av en slik tanke da den klart slo fast at:

Sosialhjelpen er av en slik karakter at det er av stor betydning at dens ledelse ligger under et lokalt organ som har ansvaret for en riktig individuell bedømmelse av behovet for hjelp og for utgifter til hjelpen, og at utgiftene til sosialhjelp da bør påhvile kommunene i det vesentlige i samme utstrekning som før (Ot.prp. nr. 56 1962–63:41, sitert fra Terum 1996).

Mye lå likevel til rette for at lov om sosial omsorg kunne samordnes og iverksettes på samme forvaltningsnivå som andre viktige velferdslover som kom i samme tidsrom, som Lov om uføretrygd og attføringshjelp fremlagt i 1959 og Lov om enke- og morstrygd i 1964. Dessuten var departementet opptatt av sammenhengen mellom de nye lovene og planen hadde vært å legge fram de tre lovene samtidig (Midré 1995). Både behov for samordning, ressursutnytting og organisering ved allerede etablerte trygdekontor, talte for at lov om sosial omsorg burde statliggjøres. Likevel ble sosialomsorgen værende i hendene på lokalpolitiske organ, uten at det ble etablert kanaler for statlig kontroll og styring.

Sosialtjenesteloven av 1992 erstattet sosialomsorgsloven av 1964. Ved sosialtjenesteloven ble fylkesnemda for sosiale saker etablert for vedtak om bruk av tvangsmessig omsorg overfor rusmiddelbrukere, samt som klageinstans for vedtak om bruk av tvang overfor psykisk utviklingshemmede. Kommunen er ansvarlig for å utføre oppgavene i henhold til loven og kommunestyret har det overordnede ansvaret for sosialtjenesten. Bestemmelsen om et eget folkevalgt helse- og sosialstyre som ledet sosialtjenesten ble opphevet i 1992, som konsekvens av tilpasningen til kommuneloven. Kommunestyret erstatter imidlertid ikke en folkevalgt styring med enkeltsaker siden folkevalgte organ med mer enn fem medlemmer er avskåret for enkeltsaksbehandling. Kommunene kan da opprette klientutvalg på frivillig basis, eller la ansvaret ligge i kommuneadministrasjonen, i siste instans hos administrasjonssjefen.

Sosialhjelpområdet er et av få områder som ikke har fastsatt standardiserte ytelser og klare og forutsigbare økonomiske rettigheter. Sosialhjelpen er avhengig av ytre faktorer som arbeidsmarkedet, boligmarkedet, strømpriser og trygdesatser. Det klienten har krav på er stønad som skal sikre en «forsvarlig levestandard». Dermed ligger det til rette for forskjellsbehandling både mellom og innenfor kommuner, i tillegg til faren for å sette klienten i en svært svak posisjon (Bernt 1997). Statliggjøring er i seg selv ingen garanti for likebehandling. En gjennomgang av forskningen på brukererfaringer viser at forskjellsbehandling og stigmatisering av klienter også er kjente trekk fra statlig tjenesteyting (Helgøy 1999).

Det har gjentatte ganger vært fremmet forslag om å statliggjøre sosialhjelpen, eller i det minste sikre standard minstesatser. Sosiallovutvalget i 1985 foreslo å lovfeste sosialhjelpen i tråd med folketrygdens minstenivå. Departementet avviste forslaget. I Ot.prp. nr. 29 1990–91 kom det til uttrykk at myndighetene var oppmerksom på problemet, men at en ville sette i verk noe mindre styrende virkemiddel. Statlige veiledende retningslinjer ble departementets løsning for å ivareta rettsikkerheten. Dette tok det imidlertid lang tid å få fastsatt. Sosialtjenesteloven § 5–1 tredje avsnitt har fått inn en bestemmelse om at departementet kan gi veiledende retningslinjer om

stønadsnivået. De retningslinjer som etter hvert ble gitt, anviser et nivå som er problematisk lavt i forhold til historien, forarbeidene og tidligere tolkningspraksis (Bernt 1997).

Den statlige kontrollen med sosialhjelpen som eget særlovsområde, ligger i den mulighet til å påklage til fylkesmannen i henhold til sosialtjenesteloven § 8–6. Det er likevel verd å merke seg at fylkesmannens rett til å overprøve er vesentlig snevrere enn det som ellers gjelder som alminnelig prinsipp i forvaltningsretten, som sier at klageinstansen kan «prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter» (fv. § 34 andre avsnitt). I dette ligger ikke bare en rett, men også en plikt til å overprøve alle sider av saken. Saker som angår sosialtjenesteloven gir fylkesmannen verken rett eller plikt til å foreta en full overprøving av det påklagde vedtak. Fylkesmannen kan kun foreta en rettslig kontroll av vedtaket og forvaltningsskjønnet kan bare prøves og brukes som grunnlag for tilsidesettelse av vedtaket når skjønnet åpenbart er urimelig (Bernt 1997). Siden loven er såpass vag skal det i praksis mye til for at en klage blir gitt medhold på grunnlag av vedtakets lovlighet.

Unntak gjelder for rusmiddelområdet som er integrert i Sosialtjenesteloven, og de tvangsbestemmelser hjemlet i kapittel 6A. I saker der det dreier seg om beslutning om tvang som ledd i omsorgen eller som atferdsendrende tiltak skal vedtaket fattes av overordnet faglig instans med bistand fra spesialisttjenesten i fylket. Her kommer fylkesmannen inn som overprøvingsinstans. Fylkesmannen overprøver alle sider ved saken og det kan ikke iverksettes før han eller hun har ferdigbehandlet saken (§ 6 A–6 første og andre ledd). Fylkesmannen og fylkesnemnda er klageinstanser, avhengig av hvilken paragraf som er påklagd. Fylkesmannen har videre tilsynsmyndighet i de tilfeller tvang er brukt i forbindelse med innleggelse i rusbehandlingsinstitusjon. Her er gjennomgang av tvangsprotokollen, der institusjonen skal føre opp alle situasjoner hvor de må gå til tvangstiltak, et viktig virkemiddel ved siden av samtaler med ansatte og klienten selv. Loven foreskriver at det skal gjennomføres fire tilsynsbesøk i året, to anmeldte og to uanmeldte (Lien og Nilssen 2000).

Staten har aldri villet ta over styringen over sosialhjelpsområdet, verken gjennom å lovfeste minstenormer for sosialhjelp eller indirekte ved å la profesjonene få kontroll over fordelingen av sosialhjelp. Dette har blitt forklart som en følge av karakteren til selve velferdsområdet. Den politiske motstanden mot å lovfeste en minstestandard i stønaden til fattige må knyttes til frykten for å undergrave arbeidsetikken i samfunnet. Motstanden mot å la profesjonene selv få større frihet har sammenheng med at fordelingsspørsmålet ligger utenfor deres faglige kompetanse (Terum 1996). For sosialomsorgen kan vi derfor verken si at staten generelt via fylkesmannen eller gjennom et eget sektorbasert tilsynsorgan har fulgt opp sosialtjenesteloven av 1964. Derimot er den et eksempel på et velferdsområde der kommunene har den fulle kontroll både administrativt og politisk etter tilpasning til kommuneloven av 1992.

## Tilsyn og kontroll i skoleverket

Skoleverket skal her stå som en illustrasjon på hvordan styring gjennom tilsynet innenfor et viktig særlovsområde utviklet seg. *Stiftsdireksjonen* som bestod av biskopen og amtmannen hadde overtilsynet med kirke, skole og offentlige stiftelser innen stiftet.

Gjennom skoleloven i 1860 behold stiftsdireksjonen sin dominans, men den store forandringen i tilsynsordningen var at direksjonen ble supplert med en egen sakkyndighet for skolen. En egen ordning med lokalt organiserte *skoledirektører* i hvert stift ble tillagt ansvaret for tilsyn, kontroll og veiledning overfor allmueskolen lokalt (Michelsen 2001). I tillegg ble skoledirektørene tillagt en nøkkelrolle i iverksettingen av 1860loven. Oppretting av skoledirektørembetet kan ses på som selve forutsetningen for å legge skolen inn under et sterk lokalt selvstyre. Skoledirektørene skulle ha kontroll over hvordan statlige tilskudd ble brukt og samtidig være departementets øyne og ører (Michelsen 2001). Et viktig tilsynsvirkemiddel var godkjenningsmyndighet over en rekke detaljer i kommunenes skoletilbud som undervisning, skoleordning, skolebygg og skoleskyss (Mediås 1997). I tillegg ble inspeksjonsreiser rundt i kommunen for å utvikle inngående kjennskap til skolevesenet anvendt. Skoledirektørene innhentet og systematiserte opplysninger, overhørte og vurderte av lærernes dyktighet, tok del i undervisningen og veiledet, og kunne på den måten sette standarder og øve innflytelse over undervisningen (Michelsen 2001). Skoledirektørene innberettet inspeksjonsreisene til departementet. Reisene ble foretat hyppig, men det var likevel umulig å besøke alle skoler. Kontrollen kunne arte seg ved at læreren eksaminerte over oppgaver gitt av skoledirektøren eller ved at skoledirektørene selv samtalte med elevene. I tillegg ble skoleprotokoller og lokale inspisert. Enkelte inspeksjonsreiser ble gjennomført etter mønster fra bispevisitaser, der lærer og elever ble samlet i kirken til overhøringer (Mediås 1997).

I loven av 1889 ble stiftedireksjonen nedlagt, noe som reduserte kirkens makt og innflytelse. Biskopen skulle fra nå kun ha tilsynsrett over kristendomskunnskapen. I tillegg ble skoledirektørene fratatt beslutningsmyndighet og omformet til et overtilsyn med rendyrkede kyndighets- og overvåkingsoppgaver med vekt på legalitetskontroll (Michelsen 2001). Godkjenningsmyndigheten forsvant og utstrakt myndighet ble overført til de kommunale folkevalgte skolestyrene, som for eksempel myndighet til å ansette lærere, godkjenne undervisningsplaner, fordele timer og regulere kretser.

Dette ble imidlertid omgjort i skoleloven av 1939. Nå ble kontroll og tilsyn sentralisert på ny og den statlige regionale skoleadministrasjonen gjennom skoledirektørembetet ble i skolelovene fra 1936 igjen omtalt som overtilsynet (Mediås 1997). Skoledirektørenes myndighet ble styrket og skolestyrenes makt i noen grad redusert både på det pedagogiske og driftsmessige området. Det skjedde samtidig som staten iverksatte standardiseringstiltak som eksamensordninger og karaktergivning.

Frem mot andre verdenskrig og i tidsrommet hvor stadige lovendringer skulle gjennomføres ble direktørembetet utsatt for kritikk, med den begrunnelse at skoledirektøren ikke hadde kapasitet til å føre et fullverdig tilsyn (Mediås 1997). Tidlig etter andre verdenskrig ble det av Samordningsnemnda for skoleverket, oppnevnt ved kongelig resolusjon av 7. mars 1947, vedtatt at overtilsynet skulle utbygges og følge fylkesgrensene. Likevel drøyd det til 1964 før skoledirektøren var på plass i alle fylkene.

I Læreplanen av 1960 ble skoledirektørene ytterligere styrket og fremstår nå med en klarere profil. Overtilsynsbenevnningen forsvant til fordel for betegnelsen regional myndighet. Godkjennings- og ankeoppgavene ble utvidet og skoledirektøren kunne med rette anses som statens forlengede arm som på statens vegne skulle utøve kontroll lokalt. Likevel var det knyttet betydelig rolleklarhet til skoledirektørenes posisjon mellom

kommune og stat (Michelsen 2001). Dobbelposisjonen kunne føre til at enkelte direktørers rolleutforming fikk slagside, enten i statens eller kommunenes favør:

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

Frem mot 1975 økte bemanningen ved skoledirektørembetet, fra de første konsulentene ble tilsatt i 1961 til 161 ansatte i 1975. Grunnskoleloven av 1969 medførte nye bestemmelser om styringsstruktur og organisering av skoleverket knyttet til det regionale og det lokale nivået. Fylkesskolesjef ble opprettet og fylkesskolestyrets myndighetsområde ble begrenset til den videregående skolen. Fellesadministrasjonen for skoledirektøren og fylkesskolenemnda ble nedlagt. Skoledirektørene fikk nye oppgaver både i forhold til den pedagogisk-psykologiske tjenesten, skolens innhold, avgangsprøver og personalsaker. Det er blitt hevdet at staten i henhold til skolelovene fra 1959 og 1969 styrte folkeskolen med hard hånd med skoledirektørinstitusjonen som det fremste virkemiddelet. Skoledirektøren skulle uttale seg i spørsmål om organisering, plassering og bygging av skoler. Videre skulle han godkjenne rammetimetall, timefordelingsplan, spesialundervisning, tilsetting av pedagogisk personale samt undervisningsplan og lærere ved private skoler. Han tildelte også ressurser til spesialundervisning og fremmedspråklige elever.

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

Ved inngangen til 1990-tallet hadde dermed veilednings- og utviklingsarbeidet overtatt, mens godkjenninger av lærertilsetninger, rammetimetall, tildeling av ressurser til spesialundervisning var borte. Skoledirektørembetet ble i 1992 endret til Statens utdanningskontor som dekket alle nivåer i skoleverket (St.prp. nr. 75 (1991–92)). Utdanningsdirektøren mistet ytterligere kontrolloppgaver da kommunene ikke lenger pliktet å sende inn sien møtebokutskrifter, som de hadde gjort siden 1936. Det blir hevdet at Statens utdanningskontor mistet den siste mulighet til systematisk legalitetskontroll. Omorganiseringen førte til at departementet strammet inn styringen overfor det regionale nivået i forhold til den relativt frie stillingen til skoledirektørene. Omorganiseringen er et tydelig uttrykk for et ønske om å svekke sektorisering. Kommuneloven av 1992 og tilpasninger som dermed skjedde i særlovene bidro til at denne utviklingen skjøt fart ytterligere. Kommuneloven innebar at de sentrale styringsinstrumentene som

øremerking og de statlige bestemmelsene over hvordan skolevesenet skulle organiseres bortfalt. Nå ble skolestyret og skolesjefstillingen ikke lenger obligatorisk i kommunene, og utdanningsdirektøren fikk andre forbindelseslinjer til kommunene. Skoledirektøren forholder seg i dag til en rekke administrasjonsledere og rådmannen som i stor grad har overtatt oppgavene til skolesjefen. Til tross for at legalitetskontrollen forsvant, fikk utdanningsdirektørene tildelt virkemidler for å stramme den statlige styringen. Evalueringsrapporter om de norske sentrale myndigheters styring med skolen konkluderte med at utdanningssystemet var fragmentert og at departementet var detalj- og administrativt orientert med manglende forutsetninger for å utforme, gjennomføre og følge opp utdanningspolitiske målsettinger (Statskonsult 1989, OECD 1989). Utfordringen ble derfor å etablere bedre styringsforhold gjennom å avlaste departementet ved å delegerer detalj- og kontrolloppgaver til statlige regionale myndigheter. I tråd med mål- og resultatstyringssystemet med vekt på sentral målutforming og formidling, veiledning, resultatmåling, evaluering og tilbakerapportering ble det satset på å opprettholde et sterkt regionalt styringsnivå (Michelsen 2001). Mens det nasjonale nivået skulle beskjeftige seg med sentrale prinsipper og rammer for politikkutforming ble iverksetting, veiledning, evaluering og forvaltningsoppgaver delegert til regionalt nivå. Mål- og resultatstyring har dermed overtatt for regelstyring ved at utdanningskontorene fra 1993 fikk ansvar for kontroll, evaluering og resultatformidling av tilstanden i skolen slik kommunene rapporterer den. I tillegg til tilsyn og kontroll skulle utdanningskontorene ha veilednings- og serviceoppgaver (St.prp. 75, 1991–92). Det ble presisert at utdanningskontorene ikke skulle være selvstendige regionale styringsorgan, men departementets forlengende arm på regionalt nivå.

Tilbakerapporteringen har blitt vurdert negativt. Den tar mye tid både i kommunene og hos utdanningskontoret. Det blir hevdet at de samme spørsmålene blir stilt år etter år uten at det skjer oppfølging (Mediås 1997, Norsk skoleblad nr. 15 1999). I tillegg tyder mye på at enkeltkolene har klart å unngå innsyn i skolens kjerneaktiviteter. Mål- og resultatstyringen har i stor grad blitt utformet, gjennomført og anvendt lokalt ut fra enkeltkolenes pedagogiske premisser (Helgøy 2003).

Tradisjonelt har staten regulert hvordan saker skal behandles og av hvilke organer. Den siste kommuneloven endret på dette og staten styrer i mindre grad ved direkte pålegg av hvordan oppgaver skal løses eller organiseres og i mindre grad ved særlovgivning. Mens fylkesmannen var et viktig organ i tilsyns- og kontrollvirksomheten, er han i kommuneloven av 1992 kun omtalt en gang, i § 14 som sier at han ikke kan velges til formannskap og politisk utvalg. Kapittel 12 som er viet tilsyn og kontroll, gir ingen oppgaver til fylkesmannen. Kommuneloven fastslår at lovlighetskontrollen skal utføres av «departementet», nærmere bestemt av det departement som forvalter det lovområdet som tilsynet dreier seg om. Det var likevel forutsatt at departementenes myndighet skulle delegeres til fylkesmannen når det gjaldt særlovgivningen og primærkommunene fra 1993. Unntaket var helse- og skolelovgivningen, der lovlighetskontrollen var delegert til fylkeslegen og utdanningskontoret, som fra nå også fikk adgang til lovlighetskontroll over fylkeskommunale vedtak. Fra 1/1–03 er imidlertid både fylkeslegen og utdanningskontoret innordnet fylkesmannsembetet.

Historien om skoledirektøren/utdanningskontoret som tilsynsmyndighet har rommet både kontroll, tilsyn, evaluering og veiledning. Tyngdepunktene mellom disse oppgavene



har endret seg over tid (Michelsen 2001, Mediås 1997). Tyngdepunktet har variert i tråd med de større politiske prosessene og etter hvordan de ulike politiske regimer har vektlagt sentralisering eller desentralisering av politisk-administrativ myndighet. I den tidlige fase preges tilsynsmyndigheten av mindre kontroll og mer veiledning overfor den autonome kommunen. I arbeiderpartistatens standardiseringsregime ble tilsyns- og kontrollrollen skjerpet. I dagens kommune er forholdene mer uklare. På den ene siden er veiledningsrollen igjen blitt ideologisk tydeliggjort. På den annen side legger dagens styringssystem, basert på statlig målfastsetting og kommunal resultatrapportering, sterkt til rette for at tilsyn utøves i form av kontroll.

## Avslutning

Denne gjennomgangen av fremveksten av statlig tilsyn og kontroll har i første rekke vist at fremveksten må relateres til variasjoner innenfor stat-kommuneforholdet generelt. Det dreier seg om svingninger i oppfatninger om hvilken rolle kommunene skal ha i det politisk administrative systemet. Fremveksten av tilsyn og kontroll har til en viss grad fulgt utviklingen fra idealet om den autonome kommunen som ivaretok demokratiske verdier og lokale behov, til oppfatningen av kommunene som forvalter og iverksetter av statlig politikk til dagens kommune som kan karakteriseres som effektueringsinstans for staten. Dette skal vi utdype i del 3. Et annet hovedtrekk, dels som følge av det foregående, er at det er vanskelig å danne seg oversikt og finne sammenhengende kontroll og tilsynsordninger som klart belyser hvordan denne funksjonen ble ivaretatt til enhver tid. I stedet er det snakk om et mangfold av lover, ordninger, tiltak og praksis. Det innebærer nok også at kontroll og tilsyn har vært definert og avgrenset på ulike måter i ulike faser med til dels ulikt meningsinnhold.

Den første fasen, før 1920 var den autonome kommunen idealet og tilsynelatende også praksis. Statens politikk overfor kommunene var på denne tiden forholdsvis uetablert. Den statlige kontrollen kan oppfattes som omfattende ved at amtmannen kunne kreve enhver kommunal sak gjenopptatt og at han hadde godkjenningsmyndighet i utgiftssaker. Kontrollen spilte i praksis en begrenset rolle, noe som hadde sammenheng med at det normative vernet rundt det lokale selvstyre stod sterkt, og at kapasiteten til tilsynsmyndigheten var svak. I tillegg var oppfatningen hos myndighetene at de fleste kommunene skikket seg vel. Etter 1920 er det godkjenningsmyndigheten, særlig i økonomiske saker som er den sentrale. Likevel blir tilsynet overfor de alminnelige kommunale sakene dårlig skjøttet, dels fordi kapasiteten til tilsynsmyndigheten ikke bygges ut, dels fordi godkjenningsmyndigheten teknisk-lovmessig sett kan omgås. Tilsynsfunksjonen overfor særlovgivningen fungerte tilfredsstillende.

Diskusjonen om tilsyn som kontroll eller veiledning har vært gjennomgående i den historiske utvikling. Allerede tidlig på 1920-tallet anså en at tilsynet ville være mer effektivt dersom en satset på råd og veiledning heller enn kontroll. Krisetiden med skjerpet kontroll og kriselover skjøv imidlertid dette tilbake. Debatten om økt byråkrati som følge av økt kontroll og tilsyn har også vært fremtredende.

Intensjonen om tilsyn som veiledning, støtte og ansvarliggjøring av kommuner ble mer og mer fremtredende etter hvert som kommunene påtok seg større og større

oppgaver som velferdsprodusent. Statlige myndigheter, og ikke minst kommunene selv, har villet kvitte seg med godkjenningsordninger og den karakteren av etterfølgende kontroll dette impliserer. Likevel har dette vist seg vanskelig å redusere i praksis. Og i den grad godkjenningsordninger har forsvunnet, har de senere dukket opp i forskriftsform. Det samme gjelder omlegginger av finansiell styring av kommunene. Vedtak av rammefinansiering har på samme tid økt øremerking og detaljstyring av kommunene. Tilsyn og kontroll har historisk tiltatt ved iverksetting av særlover og oppretting av særlovsorgan. Egne statlige tilsynsorgan på regionalt nivå som fylkeslege og skoledirektører er typiske eksempler på dette. Skolesektoren har hatt et effektivt tilsynsorgan gjennom skoledirektør, senere utdanningsdirektørembetet. Dette har vært et område staten har hatt sterke interesser i å styre. Sosialhjelpsområdet derimot har forblitt på folkevalgte kommunale hender, uten oppbygging av statlige tilsynsorgan av noen betydning.

## Tilsyn som del av den statlige styringen i forhold til kommunene – tilsynet satt inn i en helhetlig styringssammenheng

Forholdet mellom tilsyn og den helhetlige styringssammenhengen har blitt behandlet gjennomgående både i del 1 og 2. Her vil vi fra et mer overordnet nivå behandle dette forholdet. Notatet har vist at tilsyn og kontroll med kommunene ikke kan ses isolert, men må knyttes til relasjonen stat og kommune generelt og til hvordan den statlige styringen med kommunene har endret karakter gjennom tidene. Helt siden Formannskapslovene har dobbeltheten mellom lokalt selvstyre og kommuner forstått som et offentlig forvaltningsapparat preget utviklingen. Forslagene til kommunelovene i 1837 representerte to radikale ytterpunkter: På den ene siden statsminister Løvenskiolds absolutte byråkratiske lovutkast som ville minimalisere det lokale folkestyret, og bondeforslaget, som etter sigende ville gjort Norge til en løs føderasjon av selvstyrte republikker (Danielsen 1987). Kompromisset, Formannskapslovene av 1837, innebar en balanse mellom disse to ytterpunktene.

Balansegangen mellom lokalt handlingsrom og statlig styring har siden den gang vært en hovedutfordring. Mens lokalforvaltningen før 1837 bar preg av stor variasjonsbredde i institusjonsstruktur og forvaltningspraksis, brakte lovene med seg uniformerende diktater og et mer homogent institusjonelt og økonomisk grunnlag for den voksende utøvelse av det lokale selvstyre. Dermed kan man heller ikke hevde at uniformering og selvstyre nødvendigvis er motsetninger. I stedet vil det være riktig å si at de er komplementære og at utviklingen viser at forholdet dem i mellom i lange perioder er preget av harmonisk sameksistens (Danielsen 1987). En karakteristikk av førkrigskommunen, eller *den autonome kommunen*, fra 1837 til andre verdenskrig, er at den la stor vekt på lokale fellesskap, lokal oppgaveløsning og etter hvert lokal deltakelse (Fimreite 2003). Det lokale handlingsrommet var stort og det politiske syn var at det lokale liv skulle fungere som vern mot statlige inngrep.

Variasjonen mellom kommunene var stor, ikke minst på grunn av at «særlovsorganers» selvstendighet ble underlagt kommunestyrene. Også omleggingen av skattesystemet og etablering av ligningsprosedyrene gjorde kommunens inntekter mer sikre og forutsigbare. Selv om statskatten ble innført i 1892, hadde kommunene i praksis tilnærmet monopol på skatteinntektene helt frem til 1910 da de tok inn 85 % av alle direkte utlignede skatter (Danielsen 1987). Dermed hadde enkelte kommuner et økonomisk grunnlag til å initiere egen aktivitet. Likevel var det slik at ikke alle kommuner benyttet seg av denne muligheten. For enkelte kommuner var dette mer en teoretisk frihet på grunn av svakt næringsgrunnlag m.m.. Heller var det slik at enkelte kommuner valgte eller ble tvunget til å operere på sparebluss, mens andre hadde både handlingsrom og vilje til å sette i verk sosialpolitikk lenge før velferdsstaten var en realitet (Flo 2002, Danielsen 1987). Ulikhetene mellom kommunene var en viktig grunn

til at den statlige politikken overtar. Kommunene ble langt mer aktive fra mellomkrigstiden.

Et første disharmoniserende trekk var skattelovene av 1911 som satte tak over kommunenes selvbeskatningsrett. I tillegg fikk man en statlig kommunalpolitikk i mellomkrigsperioden som nådde sitt høydepunkt med mellomkrigstidens kriselover. Historikere advarer mot å la oss blende av administrasjonsloven av 1928 midlertidighet (Danielsen 1987). I stedet var deler av loven epokegjørende som forbudet mot kommuners konkurs som er gjort permanent etter å ha overlevd alle senere revisjoner. Det kommunale vern som denne loven naturlig nok gir måtte betales i form av redusert frihet.

I *etterkrigskommunen* ble nasjonal integrasjon/styring vektlagt uten at ideen om et relativt stort kommunalt handlingsrom ble frafalt. Betegnelsen for denne kommuneformen kan være *forvaltningskommunen* (Flo 1999, Fimreite, Flo og Tranvik 2002), og målet var å balansere hensynene til lokal deltakelse og kollektiv behovstilfredsstillelse. I oppbyggingen av velferdsstaten var staten avhengig av at det også kunne fattes politiske vurderinger i iverksettingen av velferdspolitikken. Dermed måtte kommunene opprustes og på ulike måter uniformeres for å eliminere hindringer som lå i veien for en mest mulig rettferdig fordeling av velferdsgodene. Resonnementet var at stat og kommune hadde felles interesser, og mye av velferdsproduksjonen skulle styres av kommunene, og dermed legge til rette for lokal deltakelse (Fimreite 2003). Lokalt handlingsrom og selvstyre fikk en kort renessanse på midten av 1970-tallet og vi fikk en styrking spesielt av det regionale forvaltningsnivået. I tillegg begynte utredningen for å omlegge kommunenes inntektssystem. «Den grønne bølgen» på 1970-tallet passet som hånd i hanske med verdiene knyttet til desentralisering, det lokale og det nære.

I dag kan kommunen kanskje best karakteriseres som *effektueringskommunen*. Likhetskravet og individuelt innrettede rettigheter står i fokus. Det politiske handlingsrom gjennom skjønnsutøvelse og tilpasning av tjenestetilbudet som kommunen til hittil har hatt blir nå definert som et problem. I stedet blir kommunenes oppgave og *effektuere* statlig politikk (Fimreite og Flo 2000).

Hagen og Sørensen (2001) har fremhevet fire dimensjoner ved statlig styring av kommunene:

- Fastsetting av oppgavefordeling i styringssystemet
- Regulere kommunenes prioriteringer og oppgaveløsning
- Bruke finansielle virkemidler for å påvirke kommunale prioriteringer og omfanget av kommunenes tjenesteyting
- Bruke et mer indirekte virkemiddel, kommunestørrelsen og antall styringsnivå, til å påvirke oppgaveløsning, kostnadsforhold og deltakelse.

Tilsyns- og kontrollordningene har i særlig grad tilknytning til punktet om regulering av kommunenes prioriteringer og oppgaveløsning. I følge Hagen og Sørensen (2001) har staten fire hovedtyper reguleringsmekanismer til bruk i sin kontroll og tilsynsvirksomhet overfor kommunene:

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

I tillegg er det en økende tendens til at styringen av kommunene i dag større grad rettes mot styring av måloppnåelse og i mindre grad mot regulering gjennom organisatoriske rammer og prosesser. Det er resultatene som evalueres ikke måten de er oppnådd på. Oppfølgings- og evalueringsaktiviteten har økt, det har skjedd en styrking av støtte og veiledningsfunksjonen.

Et femte punkt om mål og resultatstyring kan dermed legges til de foregående. Samtidig har kommunene, spesielt etter den siste kommuneloven trådte i kraft i 1993, fått økt frihet på organiseringsområdet.

Den historiske gjennomgangen av tilsyns- og kontrollordninger viste at godkjenninger og detaljreguleringer enda er fremtredende i forholdet mellom stat og kommune. Kommune- og fylkespolitikkerne opplever de statlige reguleringene som problematiske, noe som indikerer at virkemidlene har effekt. Samtidig kan det være et tegn på at den lokale handlefriheten er i ferd med å bli innskrenket gjennom pålegg om nye oppgaver, statlig regulering av tjenestetilbudet og begrensede økonomiske rammer (Hagen og Sørensen 2001).

En intensjon i kommuneloven er at stat-kommunerelasjonen skal preges av konstruktiv samhandling og en felles søken etter bedre løsninger. Ut fra et deliberativt perspektiv er dialog et nødvendig redskap for å identifisere de interessene som er felles for alle medlemmer av et fellesskap. Et statlig tilsyn med kommunene som beveger seg mot mer veilednings- og dialogbaserte metoder kan gi en utvikling i relasjonen mellom stat og kommuner i retning av en integrert eller partnerskapsbasert modell, der man tar hensyn til at det i forholdet mellom stat og kommuner ikke ligger et over/underordningsforhold.

Samtidig kan man si at de forutsetningene som ligger i kommuneloven passer inn under et hierarkisk analyseperspektiv på stat-kommunerelasjonen, der kommunene er iverksettelsesinstrument for statlig politikk, og likhet er det fremste målet. Forholdet er tenkt regulert etter en målstyringsfilosofi, der staten formulerer overordnede mål, og kommunene har stor strukturell frihet og frihet til å velge midler for å nå disse målene. Prisen de betaler for økt frihet i valg av virkemidler er at de må akseptere et mer rigid resultattilbakeføringsregime. Tanken er at dette skal ansvarliggjøre kommunene og gi et funksjonelt demokratisk lokalstyre. Virkeligheten er imidlertid preget av frustrasjon og misnøye over et svekket lokaldemokrati og en stat som «knebler» kommunene på hender og føtter. Intensjonen om økt ansvar svekkes gjennom et begrenset kommunalt handlingsrom. Frustrasjonen blir uttrykt både fra kommunene selv og fra forskerhold, der det blir hevdet at «lokaldemokratiet er på vei inn i solnedgangen» (Jenssen og

Kleivan 1999:249). Statskonsult (1999) har lansert begrepet *styrt selvstyre* på forholdet mellom stat og kommuner, til fordel for modellen som ligger til grunn for kommuneloven med staten og kommunene som integrerte i et partnerskap av felles interesser. Kommunelovens intensjoner om staten som målsetter og stort handlingsrom for kommunene som iverksettere blir fulgt av en praksis som viser en økning i detaljstyring gjennom en stadig vekst i rettighetslovgiving og standardkrav. Heller enn å karakterisere forholdet mellom stat og kommuner som integrert peker Statskonsult (1999) på at det er trekk ved statens virkemiddelbruk, særlig i de økonomiske og normative midlene, som peker i motsatt retning av et integrert partnerskapsforhold, gjennom en stadig detaljstyring av oppgavene som tillegges kommunesektoren, for eksempel gjennom rettighetsbaserte lover og regler, og utstrakt bruk av økonomiske virkemidler. I dette forholdet blir statens oppgave overfor kommunene først og fremst knyttet til en generell overvåking av sektorområder, og kommunene blir rene administratorer, eller såkalte effektueringskommuner (Fimreite, Flo og Tranvik 2002), for statlig politikk.

Hood m.fl. (1999) beskriver et liknende forhold mellom sentrale og lokale myndigheter i Storbritannia. Fra 1980-tallet av har man hatt en økende nedbygging av staten og det offentlige byråkratiet og mer fokus på fristilling, autonomi, markedsorienterte og desentraliserte løsninger. Hånd i hånd med denne utviklingen har man fått en økning i overvåking og kontrollordninger. Dette er i følge Hood en logisk utvikling; mer autonomi og fristilling gir behov for mer kontroll. Dette kan på mange måter stemme dersom man ser på utviklingen på statlig nivå. Forholdet mellom stat og kommuner er imidlertid preget av *både* økt regulering og kontroll *og* økt sentralisering i form av stadige statlige påbud og detaljerte rammer. På bakgrunn av dette karakteriserer Hood m.fl. (1999) forholdet mellom stat og kommune som et forhold der «alt som ikke er forbudt er obligatorisk.»

I lys av dette forholdet er det verdt å stille spørsmål ved hva en utvikling i retning av mer dialog og veiledningsbaserte tilsynsmetoder virkelig innebærer. I en situasjon der vi ser en stadig strammere statlig styring og kontroll av kommunene, der særlig de økonomiske og normative virkemidlene begrenser kommunenes handlingsrom, kan det tenkes at veiledning og dialog i praksis blir en mer skjult og indirekte form for kontroll. Man må spørre seg om den økte vektleggingen av veiledning og dialog egentlig bare er retorikk fra staten sin side, for å skape større oppslutning om statlig initiert politikk. Veiledning og dialog er positivt ladede honnørord, og det kan tenkes at disse blir brukt for å skape positive assosiasjoner, når man i praksis utfører streng kontroll. Vektlegging av begrep som dialog og veiledning gir kontrollen et mildere ansikt, men er likevel en fordekt form for kontroll. Forskjellen mellom kontroll og veiledning blir i virkeligheten ikke så veldig stor. Man får i stedet en netto økning i kontroll. Hvordan dette blir i praksis er det vanskelig å si noe om uten å gjennomføre empiriske studier. Signaler fra kommunesektoren viser imidlertid at den samlede statlige kontrollen med kommunene oppleves som betydelig.

Tilsyns- og kontrollformer er ikke kun et spørsmål om valgfrihet i hvilke instrumenter en vil sette inn i styringen av kommunal aktivitet. Det handler i like stor grad om hvordan sektorielle og styringsmessige verdier historisk og i nåtiden spiller en

rolle for hvordan tilsynet utformes eller bør utformes i forhold til de øvrige verdier som konstituerer stat -kommune relasjonen.

## Forholdet mellom kommunenes egenkontroll og statlig tilsyn

Mens vi til nå i notatet har konsentrert oss om en ekstern form for kontroll og tilsyn med kommunesektoren, vil vi avslutningsvis gå kort inn på det som kan omtales som intern kontroll og tilsyn, det vil si kommunesektorens egen kontroll- og tilsynsaktivitet. Vi vil gjøre kort greie for hva den kommunale egenkontrollen består i, før vi fokuserer på forholdet mellom statlig styring og kommunal egenkontroll generelt. Vi vil rette oppmerksomheten særlig mot forvaltningsrevisjon, som et forholdsvis nytt og svært sentralt element i den kommunale egenkontrollen. Forvaltningsrevisjonen har hatt problem med å finne en egen form og uttrykk, og vi vil med utgangspunkt i dette gjøre rede for tre mulige scenarier, som ble lansert ved inngangen til dette årtuset, for forvaltningsrevisjonens utvikling. Dette vil også bli knyttet til debatten om revisors uavhengighet i forhold til kommunene. Kommunenes egenkontroll er et felt det eksiterer lite systematisk forskning på. Framstillingen vil i hovedsak ta utgangspunkt i det materialet som finnes på området, nemlig resultatene fra en studie av kontroll- og tilsynsordninger i kommuner og fylkeskommuner fra 2000, forskning på kontroll og revisjon på sentralt nivå og kunnskap fra internasjonale studier. På et område som er såpass nytt og i stadig endring som den kommunale egenkontrollen, innebærer dette at feltet er i stadig forandring, og vi vil derfor avslutningsvis peke på noen tendenser vi ser for utviklingen av den kommunale revisjonen.

### **Kommunal og statlig kontroll**

Som vi flere ganger tidligere i notatet har vært inne på, ligger det et ønske i kommuneloven om å redusere statlig kontroll og dempe detaljstyringen til fordel for kommunenes egenkontroll. Samtidig er kontroll som vi har vist et begrep og en virksomhet som har hatt et oppsving på 1990-tallet, der vi har fått stadig flere kontrollordninger som skal sørge for at alt går riktig for seg, og at tiltak har de forventede effekter og virkninger. Man skal sjekke og kontrollere og sørge for at beslutningstakere lærer av sine feil. Motsatsen er gjerne en forestilling om kaos.

I kommunene er det kommunestyret og fylkestinget som har det overordnede tilsynsansvaret. Med kommuneloven av 1992 er kommunesektoren pålagt å føre kontroll med egen virksomhet. Dette skjer først og fremst gjennom obligatoriske kontrollutvalg og revisjon. Kommunelovens § 60 pålegger alle kommuner/fylkeskommuner å velge et kontrollutvalg som på kommunestyrets vegne skal ha ansvar for det løpende tilsynet med den kommunale forvaltning. All kommunal og fylkeskommunal virksomhet som blir drevet i egen regi og organisert etter kommunelovens bestemmelser, ligger under kontrollutvalgets tilsynsansvar. I tillegg til å føre tilsyn med

forvaltningen, skal kontrollutvalget også føre tilsyn med at kommunenes revisjonsordninger fungerer på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal påse at kommunenes/fylkeskommunenes årsregnskap blir revidert (regnskapsrevisjon), og at det blir ført kontroll med at den økonomiske forvaltning skjer i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).<sup>25</sup>

Forvaltningsrevisjon er ikke revisjon i tradisjonell forstand, i form av bokettersyn og regnskapsgjennomgang, med en klar metodikk og et klart mål. Forvaltningsrevisjonen er ment å være en mer analytisk og skjønnsbasert virksomhet, noe som er sammenfallende med de vurderingene denne typen revisjon skal utføre, nemlig vurderinger av måloppnåelse, effekter og hensiktsmessighet. I tillegg til informasjon knyttet til selve regnskapsavleggelsen, er offentlig sektor i en særstilling blant annet ved at det økonomiske resultatet sjelden er et mål i seg selv, men et middel til å «produsere» velferd. Evaluering av hvordan prosjekter er utført, produksjonsresultater og virkninger er derfor viktig informasjon for beslutningstakerne. Det er dette behovet forvaltningsrevisjonen skal dekke. Kommunal revisjon i tradisjonell forstand ble opprettet allerede med formannskapslovene av 1837, men først pålagt kommunene med den nye kommuneloven av 1992. De fleste kommuner er med i en distriktsrevisjon, men samtlige fylkeskommuner og noe få kommuner har i dag en egen revisjon. I 2003 ble det åpnet for at den kommunale revisjonen kan konkurransenutsettes.<sup>26</sup>

Som vist tidligere i notatet er statens kontroll og tilsyn med kommunesektoren i utgangspunktet knyttet til statens behov for å følge opp at lover og regelverk etterleves, og at nasjonale mål og føringer ivaretas. Sammenhengen mellom statlig tilsyn med kommunesektoren og kommunenes egenkontroll inngår i spenningsfeltet mellom kommunal handlefrihet og ansvar, og statlig styring. Detaljert statlig styring toner ned det lokale ansvaret, mens vektlegging av kommunal egenkontroll markerer og tydeliggjør lokalt ansvar.

Når staten pålegger kommunesektoren å skjerpe kontrollen gjennom å bygge ut det kommunale kontrollapparatet med ordninger som kontrollutvalg og revisjon, er forestillingen at hierarkisk og uavhengig kontroll er nødvendig for å sikre orden. Staten tar ikke sjansen på å bygge ned sin egen kontroll av kommunene uten at kommunene selv bygger ut på det lokale kontrollplanet. De kommunale kontrollordningene er altså viktige styringsinstrument for staten (Bernt 2002). Den nye kommuneloven instituerer et slikt perspektiv på forholdet mellom statlig styring og kommunal handlefrihet, der staten pålegger kommunene selv i større grad å sørge for uavhengig kontroll slik at pengene

---

<sup>25</sup> Kontrollutvalget skal også påse at det iverksettes gransking når kommunestyret/fylkestinget har vedtatt dette. I forholdt til kontrollutvalg, revisjon og forvaltningsrevisjon, er gransking er en ad hoc preget og lite rutinisert kontrollfunksjon, som bare blir iverksatt i saker av svært alvorlig karakter.

<sup>26</sup> I tillegg til disse organene har administrasjonssjefen en viktig rolle i kommunenes kontroll og tilsynsarbeid. Det regnes som fast praksis at administrasjonssjefen har ansvar for etablering av internkontroll i administrasjonen, og det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som sikrer at organisasjonen når de mål som er satt.



brukes effektivt, at regler blir fulgt og misligheter blir avdekket (Opedal og Strand Østtveiten 2000).

Den økte vektleggingen av kommunenes egenkontroll kan knyttes til forsøket på å modernisere offentlig sektor de siste 15 årene. Som vist er stadig flere velferdsoppgaver blitt desentralisert til kommunene, med den følge at mer penger forvaltes lokalt (Baldersheim og Ståhlberg 1994). Parallelt er bindingene mellom staten og kommunene juridisk sett blitt løsere og mer indirekte. Opedal og Strand Østtveiten (2000) hevder at disse utviklingstrekkene er de som kanskje i sterkest grad har begrunnet det statlige kravet om forsterket kontroll i kommunene. Kommunene skal få større frihet, men de må akseptere at staten stiller krav for å hindre at friheten fører til feilaktige vedtak, misligheter og økonomiske problemer.

Vektlegging av kommunenes egenkontroll og innføringen av obligatoriske kontrollutvalg med den nye kommuneloven må også ses i lys av det som internasjonalt omtales som en *revisjonsekspløsjon* (Power 1997), som henger sammen med det nå velkjente forholdet at økt desentralisering og fristilling, sammen med det økede fokuset på resultatkontroll, i mange land og sektorer har vist seg å skape et økt behov for kontroll. Både på statlig og kommunalt nivå ser vi dette ved at revisjonen har fått ny vind i seilene med den økte vektleggingen av forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen og i kommunerevisjonen. I tillegg til å utøve tradisjonell regnskapsrevisjon, som i stor grad dreier seg om å holde orden i bøkene, skal forvaltningsrevisjonen også kontrollere at de utøvende myndigheter oppfyller de politiske intensjonene som ligger i vedtak. Formålet er å framskaffe kunnskap om iverksettingen og virkningene av offentlige vedtak. Effekter av vedtak og forutsetninger kan imidlertid være uklare og komplekse, og er størrelser som i utgangspunktet åpner for et vidt skjønn. Det medfører at grensene ved revisjon og politikk kan bli uklare, blant annet fordi forvaltningsrevisjonen innebærer en normativ vurdering (Christensen, Helgesen og Læg Reid 2001).

Et viktig rasjonale bak forvaltningsrevisjon som styringsverktøy er ideen om styringskontroll (Sejersted 2002), og en kontroll med iverksettingen av politikk i forhold til de instruks og forutsetninger som ligger til grunn, med det mål for øye å evaluere og gjøre forvaltningen bedre og mer effektiv. På statlig nivå har det imidlertid vist seg at forvaltningsrevisjonen ofte blir mindretallets verktøy for å avdekke feil og mangler og for å trekke de ansvarlige for den utøvende myndigheten til ansvar gjennom kritikk og reaksjoner. Dette avspeiler et spenningsforhold mellom revisjonens logikk (styringskontroll) og politikkenes logikk (ansvarskontroll). På kommunalt nivå er ikke slik politisering særlig utbredt. Dette henger sammen med at de aller fleste kommuner og fylkeskommuner er organisert etter formannskapsmodellen. I formannskapsmodellen er partiene som er representert i by/kommunestyret og fylkestinget som oftest også representert i det utøvende i formannskapet. I et parlamentarisk system er det imidlertid bare parti som inngår i styringskoalisjonen som er representert i det utøvende organet. Det blir dermed et større behov for tilsyn fra kommune/bystyret/fylkestinget i forhold til kommune/by/fylkesrådet i denne modellen, for å påse at politiske mål ivaretas. 3 kommuner, Bergen kommune, Oslo kommune og Nordland fylkeskommune, har en parlamentarisk styreform, og dette stiller altså den kommunale kontrollvirksomheten overfor nye utfordringer. Med erfaringene fra sentralt nivå kan man anta at kontrollen,

særlig i form av forvaltningsrevisjon, i disse kommunene kan bli mer politisert og brukt som et verktøy av opposisjonen.

Riksrevisjonen er i prinsippet rettet mot *statens* virkemiddelbruk, men indirekte fører også Riksrevisjonen en kontroll med kommunene ved at de reviderer statens virkemidler for kommunal tjenesteproduksjon. Dette henger til en viss grad sammen med at det tradisjonelle revisjonsgrunnlaget for Riksrevisjonen på mange måter kan sies å være i ferd med å forvitte, med at flere statlige virksomheter blir gjort om til selskap, og dermed faller utenfor den statlige revisjonsordningen. I tillegg til mer tradisjonell revisjon av øremerkede tilskudd som virkemidler for statlig styring av kommunene, gjennomfører Riksrevisjonen forvaltningsanalyser på flere sektorområder, som for eksempel psykisk helsevern, barnevern og eldreomsorg, og signaler fra Riksrevisjonen tyder på at slike forvaltningsrevisjoner er noe man ønsker å satse på i fremtiden. I prinsippet er dette en revisjon som retter seg mot departementene og de virkemidlene de har valgt, men indirekte blir dette også en revisjon av kommunene, ikke minst fordi kommunene får tilbakemelding fra Riksrevisjonen på områdene som er analysert. På bakgrunn av dette, og på bakgrunn av at Riksrevisjonen den 1. juli 2004 skal overta revisjonen av kommunenes skatteregnskap, kan man spørre seg om Riksrevisjonen er i ferd med å bli et revisjonsorgan også overfor kommunene.

Alt i alt kan vi konkludere med at kontrollen med kommunesektoren er betydelig, med omfattende innslag av både egenkontroll og statlig kontroll. Dette utstrakte fokuset på kontroll kan gi et effektivitetsproblem, i den forstand at kontrollen kan tenkes å gå på bekostning av effektiv tjenesteproduksjon, som vi har vært inne på tidligere i notatet. Samtidig får vi en situasjon der også kontrollørene blir kontrollerte. Det at kontrollørene også kan «risikere» å bli kontrollert, kan ha en skjerpene effekt på kontrollen, samtidig som det er viktig for rettssikkerheten.

## Problemet med forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon henger tett sammen med styringskontroll og resultatfokus, men som det er vist tidligere i notatet har det i praksis vist seg, både når det gjelder Riksrevisjonen på nasjonalt nivå og de kommunale kontrollutvalgene med kommune-revisjonen på lokalt nivå, at disse kontrollordningene har vanskelig for å avdekke forhold som angår resultatene av offentlige vedtak. Kontrollordningene har først og fremst vist seg å være konsentrert rundt tradisjonell revisjon av systemer og tradisjonell regnskaps- og regelverkskontroll (Pollitt m.fl. 1999, Opedal og Østtveiten 2000, Christensen, Helgesen og Læg Reid 2001, Christensen, Læg Reid og Roness 2002, Ørnsrud 2002).

Forklaringen på dette synes å henge sammen med to kjennetegn ved forvaltningsrevisjonen. Det første er den betydelige begrepsklarheten som har hersket rundt denne revisjonen, og det at det har vært vanskelig å klargjøre hva forvaltningsrevisjon er. Dette var særlig tydelig da begrepet først ble introdusert, der man skilte mellom *formell* og *reell* forvaltningsrevisjon. Formell forvaltningsrevisjon ble definert som en kontroll av om forvaltningen ble drevet i samsvar med lover, vedtekter og vedtak fattet av kompetente organ. Den reelle forvaltningsrevisjonen ble definert som en kritisk

vurdering av hensiktsmessigheten av forvaltningens disposisjoner, herunder rutiner på økonomiområdet. I praksis har det imidlertid vist seg at det er vanskelig å skille mellom den formelle og den reelle delen av forvaltningsrevisjonen, i og med at formelle forhold knyttet eksempelvis til kvalitet og prosedyrer danner grunnlaget for revisors vurdering av administrasjonens prestasjoner. Det andre forholdet er at forvaltningsrevisjonen – med sitt store innslag av skjønn og en mer samfunnsvitenskapelig arbeidsmetode – ikke synes å ha oppfylt de institusjonelle standarder for gyldig kunnskap slik de i lang tid (helt fra 1837) er blitt definert gjennom revisjonenes arbeidsmetodikk. Også kontrollutvalgene virker først og fremst vitaliserende på de tradisjonelle kontrolloppgavene som regnskapsrevisjon og regelkontroll, og i dette er den kommunale egenkontrollen og rettsikkerheten i kommunene styrket. Resultatet er at regnskapsrevisjon reproduseres som den dominerende aktivitetsformen. Fortida avgjør i stor grad hva kontrollorganene stiller med selv om staten har bestemt noe annet (Opedal og Strand Østtveiten 2000, 2003).

På bakgrunn av dette har Opedal og Strand Østtveiten (2000, 2003), med utgangspunkt i undersøkelsen av kommunerevisorer og medlemmer av kontrollutvalg i 1998, formulert tre mulige scenarier for den videre utviklingen av forvaltningsrevisjonen. Disse vil vi gjengi, både som en illustrasjon på de ulike argument man finner i debatten om kommunenes egenkontroll, og som mulige valgalternativer beslutningstakere har i det videre arbeidet med å utvikle kontrollordninger i lokalforvaltningen.

Det første scenariet omtaler Opedal og Østtveiten som «*Back to basic*.» Dette innebærer å la kontrollutvalg og revisjon i større grad konsentrere seg om det de kan best, nemlig regnskapsrevisjon. Dette er oppgaver med klar historisk forankring, og som gjennomgår stadig metodiske forandringer slik at den blir mer effektiv. Det viser seg også at kontrollutvalgene virker vitaliserende på disse revisjonsoppgavene, og de står sentralt for å sikre kommunene mot misligheter, feil og underslag. Et annet element når det gjelder forvaltningsrevisjon er at det kan tenkes at dette er en arbeidsform som ikke passer overens med kommunen som politisk organisasjon. Forvaltningsrevisjonens evaluering av oppnådde resultater kan sies å inngå som et ledd i målstyringskonseptet – et konsept flere hevder at bryter med politikkenes egenart. Kravet om å etablere politiske mål er vanskelig å realisere. Politiske beslutninger tas gjerne på grunnlag av kompromisser, og av kompromisser blir det sjelden klare mål. Får ikke kommunene til sitt mål- og resultatstyringssystem, vil det også bli vanskelig å få til forvaltningsrevisjonen.

Et annet scenario kan innebære å stimulere til økt forvaltningsrevisjon gjennom en «*ominnredning*» i kontrollapparatet. Her er det fire tiltak som Opedal og Østtveiten mener har relativt høy legitimitet både blant politikere, byråkrater og kontrollører i kommunene. Det er for det første å rekruttere bredere kompetanse til revisjonen. Samfunnsvitenskapelig og juridisk kompetanse ser ut til å stimulere til mer forvaltningsrevisjon. Det andre er sterkere spesialisering i form av å opprette egne seksjoner eller avdelinger for forvaltningsrevisjon og de andre revisjonsoppgavene.<sup>27</sup> I

---

<sup>27</sup> Dette har vært Kommunaldepartementets og Norges kommunerevisorforbunds linje de siste årene (Johnsen 2003).

forbindelse med dette er det for det tredje mest sannsynlig en fordel med større kommune-/distriktsrevisjoner og fylkesrevisjoner. Til sist kan kompetanseheving hos kontrollørene gjøre dem bedre i stand til å håndtere forvaltningsrevisjon.

Det tredje scenariet omtales som «*markedsløsningen*,» og vil innebære en konkurranseutsetting av revisjonsoppgavene. Denne løsningen henter mest støtte hos den administrative ledelse i kommunene, men møter betydelig motstand hos de andre partene i det kommunale kontrollsystemet. I en slik modell vil kontrollutvalget ha en bestillerfunksjon, der de gjennom presise kravspesifikasjoner kan søke å presse opp andelen forvaltningsrevisjon. Denne modellen kan også i større grad løse problemet med uavhengighet. En slik modell finner vi igjen i Sverige og Finland, og i 2003 ble kommunelovens regler om revisjon og kontrollutvalg endret, slik at kommunal revisjon nå kan konkurranseutsettes også i Norge om kommunene ønsker det.

Dette skal vi stoppe litt opp ved, fordi det går inn i en annen viktig diskusjon som har gått om kommunal revisjon, der man har stilt spørsmål ved revisjonens betingelser for å løse oppgavene på en uavhengig måte når den kommunale revisjon i praksis ikke er uavhengig av kommunen som revideres. Dette er en diskusjon som ikke bare foregår i Norge, men også i andre vesteuropeiske land, som for eksempel i Danmark (Jyllandsposten 09.01.03), og diskusjonen kan ses i lys av en trend på det nasjonale forvaltningsnivået, der man i økende grad vektlegger statlige forvaltningsorgans autonomi til fordel for tidligere prinsipper som for eksempel samordning (Hommen 2003, Serigstad 2003).<sup>28</sup> Utgangspunktet for diskusjonen er at en reelt uavhengig og kritisk revisjon er en forutsetning for et velfungerende lokaldemokrati, i og med at den offentlige revisjonen er et av de viktigste instrumentene for politisk ansvarlighet i det politiske system. En kommunerevisor er imidlertid kommunalt ansatt eller finansiert – enten direkte av kommunen eller av en sammenslutning av de kommuner som revideres (distriktsrevisjon) – og revisor befinner seg dermed i et avhengighetsforhold til kommunen. Selv om dette ikke nødvendigvis vil føre til en mindre uavhengig revisjon, kan det likevel være et prinsipielt problem. Samtidig er det slik at et uavhengighetsbegrep som avskjærer et ansettelsesforhold til den som revideres ikke er mulig i en ordning med egen kommunerevisjon. En løsning på dette som er foreslått er å konkurranseutsette revisjonen og åpne for private aktører. I forhold til uavhengighet vil en privat revisor i noen tilfeller ha et mindre tett forhold til kommunene. Det vil likevel være mulig å stille spørsmål ved revisorens uavhengighet, da vedkommende like fullt vil være «kjøpt og betalt av kommunen.» Revisor vil være avhengig av kommunen som oppdragsgiver, og det vil kunne stilles spørsmål ved om revisor «snakker kommunen etter munnen» med håp om senere oppdrag. Revisorene som profesjon har i tillegg ofte økonomiske interesser som viker fra kontrollutvalgenes interesser, noe som kan skape problemer i forhold til asymmetrisk informasjon. Samtidig som at asymmetrisk informasjon kan skape styringsproblemer, har mange av de store revisjonsselskapene en betydelig rådgivingsvirksomhet som kan gi grobunn for tvil om uavhengigheten. Ofte er det rådgivingsvirksomheten som er mest lønnsom for revisjonsselskapene, og det kan tenkes at den kommunale revisjonen først og fremst er interessant fordi den gir adgang

---

<sup>28</sup> Se for eksempel Tilsynsmeldingen, St.meld. nr. 17 (2002–03).

til det kommunale rådgivingsmarkedet (Johnsen 2003). På dette viset ser vi at anbud og markedsløsninger kan skape et nytt uavhengighetsproblem. I tillegg kan privat revisjon skape et problem i forhold til åpenhet om hvordan funn skal rapporteres, da private revisjonsfirma har taushetsplikt.

I en spørreundersøkelse til nesten 700 medlemmer i kontrollutvalg og kommune-revisorer i 1998 (Opedal og Strand Østveiten 2000) svarte respondentene at dagens tette forhold mellom revisjon og kommunene *ikke* reduserer revisjonens uavhengighet. Tvert om mente respondentene at samarbeidet bidrar til at kontrollutvalg og kommune-revisjonen får større innflytelse over virksomheten i kommunene. Kontrollutvalget oppfattes som uavhengig av besluttede organer i kommunene, og både kommune-administrasjonen og de politiske organene respekterer kontrollutvalgets og kommunerevisjonens uavhengighet. Revisjonen har imidlertid stor innflytelse på kontrollutvalgenes arbeid, men dette blir ikke oppfattet som problematisk. På bakgrunn av dette vurderer Johnsen (2003) den norske kommunale revisjons uavhengighet å være forholdsvis uproblematisk for revisjonens rolle i det politiske systemet, til tross for den tette koplingen til kommunene som sådan.

De tre scenariene vi nå har presentert ble utarbeidet på bakgrunn av data om kommunenes egenkontroll fra 1998. Selv om vi fremdeles kan sies å stå midt i en utviklingsprosess for den kommunale egenkontrollen, vet vi i dag litt mer om hvilken retning utviklingen går i. Vi vil derfor avslutningsvis peke på noen utviklingstrekk som kan observeres for den kommunale forvaltningsrevisjon.<sup>29</sup> Det vi kan slå fast er at det første scenariet, «back to basic,» ikke har blitt realisert. Slik situasjonen er for den kommunale egenkontrollen i dag kan vi antyde at vi har fått en blanding mellom «ominnredning» og «markedsløsning.» Kommunene kan formelt sett konkurransetsette revisjonen, selv om det i praksis ikke finnes eksempler på at dette har blitt gjort. Da er det i mye større grad foretatt en ominnredning. Dette har vi blant annet fått ved at forvaltningsrevisjonen har blitt klarere definert og standardisert gjennom en egen revisjonsstandard, RSK 001, og en egen veileder fra Norges Kommunerevisorforbund (NKRF 2000). I tillegg har det blitt betydelig økt oppmerksomhet mot behovet for samfunnsvitenskaplig kompetanse, og andelen ansatte med slik kompetanse i den kommunale revisjon har økt. Slikt sett følger kommunerevisjonen i Riksrevisjonens fotspor, der man ser en profesjonalisering og standardisering (gjennom blant annet INTOSAI og andre internasjonale og nasjonale revisjonssammenslutninger) av revisjonen (Christensen, Helgesen og Lægreid 2001). Dette kan tenkes å føre til en endring i revisjonens metodikk og fokus, med en større oppmerksomhet mot resultatoppfølging og organisasjonsutvikling. Det er flere steder bygd opp nettverk i fylkene mellom forvaltningsrevisjonene, som kan være med å befeste og institusjonalisere denne type revisjon.<sup>30</sup>

Mye tyder på at denne standardiseringen og profesjonaliseringen kan føre til en eksternalisering av kommunestyrets kontrollfunksjon, slik vi også ser en tendens til på

---

<sup>29</sup> Dette bygger delvis på intervju med en kommunerevisor fra Indre Hordaland revisjonsdistrikt foretatt i januar 2004.

<sup>30</sup> Slike nettverk finner vi både i Hordaland og i Buskerud, og i flere fylker er nettverk under oppbygging.

nasjonalt plan, med at kommunerevisjonen i økende grad legger føringer for de folkevalgtes kontrollarbeid. Samtidig viser det seg at både kommunene og kontrollutvalgene i økende grad etterspør forvaltningsrevisjon, i tillegg til at det er blitt rettet større oppmerksomhet mot denne type revisjon gjennom media, noe som har gjort at den allmenne kunnskapen om og interessen mot forvaltningsrevisjonen har økt. Dette virker vitaliserende både på den tradisjonelle revisjonen og forvaltningsrevisjonen, og gjør jobben som medlem i kontrollutvalgene mer interessant. Samtidig som man får en eksternalisering, kan den økte oppmerksomheten mot forvaltningsrevisjon særlig fra politikernes side også gi en «parlamentarisering» av forvaltningsrevisjonens arbeid, ved at signaler fra folkevalgte virker styrende for revisjonens prioriteringer og dermed utfordrer dens uavhengighet (Christensen, Helgesen og Læg Reid 2001). Dette er tendenser observert på nasjonalt nivå, og det kan tenkes at de to motsatte bevegelsene fører til en sterkere integrasjon mellom forvaltningsrevisjon og folkevalgte organ. Dette er imidlertid bare antagelser, men dersom det skulle være tilfelle, er det også nærliggende å tenke seg en tilsvarende utvikling i kommunesektoren. Alt i alt tyder utviklingstrekkene på at forvaltningsrevisjonen er i ferd med å befeste seg i den kommunale kontrollverdenen. Det finnes imidlertid lite systematisk kunnskap om kommunenes egenkontroll, og dette er et felt der behovet for flere studier og vitenskapelige undersøkelser er stort.

## Avslutning

I gjennomgangen og drøftingen av tilsyn og kontroll av kommunene er det noen hovedmomenter som vi avslutningsvis vil trekke frem. *For det første* gjelder det den gjennomgående spenningen mellom *tilsyn som kontroll eller veiledning*. Diskusjonen mellom de to ulike tilnæringsformene i tilsynsoppgavene oppstod tidlig og er i dag i enda større grad aktuell. Dette kan dermed ses på som varige spenninger i statlig tilsyn generelt og i stat-kommuneforholdet spesielt. Kontroll og veiledning har sine paralleller til myndighet og kyndighet som legitimeringsgrunnlag i offentlig politikk. Det finnes ikke en endelig eller beste løsning på disse motsetningene som er allmenngyldige. I stedet for å gjøre forsøk på å rendyrke en av de to rollene må derfor stat og kommuner innfinne seg og lære å leve med dette spenningsforholdet.

*For det andre* vil vi trekke frem betydningen av *kontekstuelle forhold* for tilsyn og kontrollfunksjonen. Ikke minst har den historiske utviklingen vist at tilsyn og kontroll varierer både med oppgaven, formålet og hvordan de politisk-ideologiske normsettene har variert med hensyn til statlig inngripen i kommunale forhold. Det som i en situasjon oppleves som en rimelig måte å organisere og sette i verk tiltak på, kan i en annen sammenheng tvert imot oppleves som en urimelig løsning. Hva som er en hensiktsmessig måte å organisere og drive kontroll og tilsyn på vil variere med flere kontekstuelle forhold. Et viktig forhold å ta hensyn til i tilsynsordningene er hvor *politisk brennbare* eller *kontroversielle saksområdene* er. Høy politisk oppmerksomhet vil kreve mer åpenhet og innsyn enn mindre kontroversielle saksområder. Andre forhold av betydning kan være i hvilken grad oppgavene som kontrolleres er *standardiserte* eller ikke, samt i hvilken grad aktivitet og resultater kan *observeres og måles*. Mål- og resultatstyring kan være uhenktsmessig dersom oppgavene er ustandardiserte, eller hvor det er vanskelig å observere aktivitet eller resultater, slik som i en grunnskole eller et sosialkontor. Enda et kontekstuell forhold vi vil trekke frem er i hvilken grad det dreier seg om *omfordeling av goder* og ivaretaging av borgernes rettigheter samt hvor *vesentlig* saksområdet er finansielt sett. Dette impliserer at mye taler mot etablering av et overgripende tilsynsapparat basert på standardiserte metoder og formål.

*For det tredje* vil vi påpeke diskrepansen mellom det eksisterende *legale rammeverket for kontroll og tilsyn* og de levende organisasjonene og tilsynsrelasjonene slik de faktisk fremstår. Vi trenger bare vise til det historisk svært restriktive og altomfattende legale tilsyns- og kontrollreglementet men som i praksis spilte en begrenset rolle. Det kan igjen ha sammenheng med at de legale kategoriene kan være grove og tekniske og dermed fjerne fra den virkelige og komplekse sammenhengen de skal anvendes i. I virkeligheten vil det ofte være usikkerhet om hvorvidt *målene er klare eller uklare*, og hvorvidt det eksisterer *enighet eller uenighet* omkring målsettingene. Videre vil det ofte være et spørsmål om hvorvidt *mål-middel sammenhengen* er sikker eller ikke. På samme måte kan *omgivelsene* være *skiftende* eller *stabile*, og *heterogene* eller *homogene*.

Den hierarkiske legaliserte kontrollen vi har sett gjorde seg gjeldende i tilsynets første fase, var bygget opp rundt forutsetningen om enighet om virkemidlene og målet. Omgivelsene var mer stabile og homogene. I dag er situasjonen en annen. Det er mer

usikkert om kommuner og stat er enige om mål og virkemidler, det eksisterer flere og motstridende målsettinger og omgivelsene er mer skiftende og ustabile. Forutsetningene for kontroll og tilsyn er endret. Tilsyn som dialog og partnerskap som ideal er dukket opp som løsning i denne komplekse situasjonen. Det er kanskje nettopp klargjøring av mål og virkemidler som blir dialogens viktigste utfordring. Det er mindre klart hvordan maktforholdet mellom stat og kommuner arter seg i en styringsform som er dialogbasert. Dersom vi skal ta maktutredningens funn om svekket tillit mellom stat og kommuner med i denne diskusjonen vil vi anta at staten vil legge vekt på å benytte dialog som maktkanal. Dialogen vil lettere tilsløre maktforhold og gi skinn av enighet gjennom å ansvarliggjøre kommunene. Det kan oppstå en situasjon der kommunene får ansvar uten makt og tillit. Dermed er det mer uklart hva dialog som tilsynsform faktisk innebærer i praksis. Dette er imidlertid et spørsmål som videre empirisk forskning kan gi svar på.



# Litteratur

- Argyris, C. og D. Schön (1978) *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Massachusetts: Addison Wesley Publishing Company.
- Baldersheim, H. (1987) «Frå statstenaar til stifinnar. 1970–1987», i H.Ø. Næss m. fl.: *Folke-styre i by og bygd*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, H. (1998) «Kommunal fristilling – subsidiaritet på norsk?», i T. Grønlie og P. Selle (red.): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget.
- Baldersheim, H. og K. Ståhlberg (1994) *Towards Self-Regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.
- Bateson, G. (1972) *Steps to an Ecology of Mind*. London: Intertext Books.
- Bernt, J.F. (1997) *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Bernt, J.F. (2002) *Kommunalrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bleiklie, I., P. Læg Reid, og M.H. Wik (2003) «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons.» Bergen: Rokkan-senter notat 2–2003.
- Bugge, I. (1986) *Kommunal forfatning. En historisk gjennomgang av utviklingen med hovedvekt på tidsrommet fra 1837, og en beskrivelse av kommunalrett og kommunal forfatning i dagens Norge*. Oslo: Kommunalforlaget.
- Christensen, T., S.B. Helgesen, og P. Læg Reid (2001) «En revitalisert riksrevisjon,» i B.S. Tranøy og Ø. Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2002) *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., P. Læg Reid og P.G. Roness (2002) «Increasing Parliamentary Control?: New Instruments and Emerging Effects», *The Journal of Legislative Studies*, 8(1): 37–62.
- Christensen, T., P. Læg Reid, P.G. Roness og K.A. Røvik (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur og myte*. Oslo: Universitetsforlaget (kommer).
- Danielsen, R. (1987) «Frihet og likhet. Det lokale selvstyrets dilemma», i H.E. Næss, E. Hovland, T. Grønlie, H. Baldersheim og R. Danielsen (red.): *Folkestyre i by og bygd*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Day, P. og R. Klein (1990) *Inspecting the Inspectorates*. York: Joseph Rowntree Memorial Trust.
- Eide, K. (1985) «Departementets lille kanarifugl». Stensil.
- Elvbakken, K.T. (1997) «Offentlig kontroll av næringsmidler. Institusjonalisering, apparat og kontroll.» Dr. polit avhandling, institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Eriksen, E.O. (1994) «Politikere og helsevesenet; regulator eller integrator?» Bergen: LOS-senter notat 4.
- Fimreite, A.L. (2001) «Lovefestede retter og lokalt folkestyre.» Bergen: LOS-senter notat 5–2001.
- Fimreite, A. L. (2003) *Der hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett! Om lokalt folkestyre og rettigheter*. Bergen: Rokkansenter-rapport 8–2003.
- Fimreite, A.L. og Y. Flo (2000) «Et spørsmål om tillit. Ideologiske endringer i den norske statens kommunalpolitikk etter 1975.» Bergen: LOS-senter notat 32–2000,
- Fimreite A.L., Y. Flo og T. Tranvik (2002) *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Makt- og demokratiutredningen, rapport nr. 50. Oslo: Unipub.
- Flo, Y. (1999) *Staten ut til folket – desentralisering som styrings- og forvaltningspolitisk strategi 1945 til 1975*. Bergen: LOS-senteret, Rapport 1–1999.
- Flo, Y. (2000) *Fem innlegg om fylket*. Bergen: LOS-senteret, Rapport 8–2000.
- Flo, Y. (2002) «Den norske municipalsosialismen.» Paper presentert på den 12. nordiske kommune-forskerkonferanse, Odense, november 2002.

- Flo, Y. (2003) *Det lokale og det nasjonale: statleg politikk overfor det lokale og regionale styringsverket frå 1900 til i dag*. Oslo: Makt og demokratiutgreiinga.
- Flo, Y. (2004) Dr.polit avhandling om den statlige politikken overfor det lokale og regionale styringsverket. (Kommer)
- Gulick, L. (1937) «Notes on the Theory of Organizations: A Research Approach», i L. Gulick og L. Urwin (red.): *Papers on the Science of Administration*. New York: A.M. Kelley.
- Gundersen, T. (2002) «Kostraprojektet i de norske kommunene: En studie av kommunenes iverksetting av rutinene for rapportering av data om kommunal økonomi og tjeneste-produksjon (KOSTRA)» Hovedoppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Habermas, J. (1997) *Teorien om den kommunikative handlingen*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Hagen T.P. og R.J. Sørensen (2001) *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Halgunsset, J. og A. Svarva (1980) *Arbeidstilsynet – politi eller rådgiver? Konsekvenser av den nye arbeidsmiljøloven*. Trondheim: IFIM-rapport 82 A80004.
- Helgøy, I. (1999) «Forvaltningen av trygden», i H.T. Hansen (red.): *Kunnskapsstatus for den nordiske trygdeforskningen på 1990-tallet*. Bergen: SNF.
- Helgøy, I. (2003) «Fra skole til tjenesteleverandør? Endringsprosesser i norsk grunnskole», *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift*, 1: 55–79.
- Helleren, S. (2004) «Kontrollør eller veileder? En studie av policyendring i Arbeidstilsynet». Hovedfagsoppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjons vitenskap, Universitetet i Bergen (Kommer).
- Hogget, P. (1996) «New Modes of Control in the Public Service», *Public Administration*, 74(1).
- Hood, C. (1991) «A Public Management for All Seasons?», *Public Administration*, 69: 3–19.
- Hood, C. (2004) «Introduction: from Folk-Tales to Structured Comparisons», i C. Hood, O. James, G. Peters og C. Scott (red.): *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*. New York: E. Elgar (kommer).
- Hood, C., C. Scott, O. James, G. Jones og T. Travers (1999) *Regulation Inside Government. Waste-Watchers, Quality Police and Sleeze-Busters*. Oxford: Oxford University Press.
- Hommen, K.O. (2003) «Tilsynsroller i staten. En studie av Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn» Bergen: Rokkanesenter-rapport 2–2003.
- Hove, H. (2002) «Kommunal og statlig kontroll», i J.F. Bernt: *Kommunalrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hovland, E. (1987) «Grotid og glanstid 1837–1920», i H.Ø. Næss m.fl.: *Folkestyre i by og bygd*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Høe, J. (1919) «Statens forhold til kommunerne i Norge.» Foredrag ved møte i Nordisk Administrativt Forbund i København, referert i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 1920.
- Jacobsen, K.D. (1960) «Loyalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen», *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1: 231–248.
- Jakhelln, H. (1995) «Den historiske utviklingen av lærernes arbeidsrettslige stilling», i NOU 1995:18 *Ny lovgivning om opplæring, vedlegg 3*.
- Jenssen, S. (1980) «Fylkesmannen og kommunen etter reformene i lokalforvaltningen i 1970-årene», *Statsviteren*, nr. 2–3.
- Jenssen, S. (1982) «Fylkesmannen – med framtiden i sine hender?» Hovedoppgave ved Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Jenssen, S. og B. Kleivan (1999) «Deliberasjon – en alternativ samhandlingsform i stat-kommunerelasjonen?», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, (15) 3: 247–272.
- Johnsen, Å. (2000) «Effekter fra bruk av resultatmåling og sammenlignbare data i kommuner: Tre paradokser i statens styring og desentralisering.» Sluttrapport i prosjektet «Studie av effekter fra bruk av resultatmåling og sammenlignbare data i kommuner.» Kristiansand: Agderforskning <http://www.odin.dep.no/archive/krdvedlegg/01/08/kostr042.pdf>

- Johnsen, Å. (2003) «Forvaltningsrevisjonene i politikken: Kommunerevisjonens rolle i det norske demokratiske system», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 4: 412–443.
- Kyvik, S. (1979) «Fylkesmannens rolle i det politisk-administrative system 1814–1975», i H. Baldersheim, A. Offerdal, T. Strand (red.): *Lokalmakt og sentralstyring*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Larsen, H.O. og A. Offerdal (2000) «Political Implications of the New Norwegian Local Government Act of 1992», i E. Amnå og S. Montin (red.): *Towards a New Concept of Local Self-Government?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Lien, R.S. og E. Nilssen (2000) «Bruk av tvang i behandling av voksne rusmisbrukere.» Bergen: SEOS-notat 3–2000.
- Mediås, O.A. (1997) *Skoledirektørembetet i Norge*. Oslo: KUF.
- Midré, G. (1995) *Bot, bedring eller brød? Om bedømming og behandling av sosial nød fra Reformasjonene til velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Michelsen, S. (2001) «Statlige reformdesign og lokalstyre – mellom stabilitet og endring?» Upublisert notat, Universitetet i Bergen.
- Næss, H.E. (1987) «Det lokale selvstyrets røtter. Tiden fram til 1837», i H.Ø. Næss, E. Hovland, T. Grønlie, H. Baldersheim og R. Danielsen (red.): *Folkestyre i by og bygd*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P. og B.G. Peters (1996) *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democratic Countries*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Opedal, S. og H.S. Østtveiten (2000) *Full kontroll? En studie av kontroll- og tilsynsordninger i kommuner og fylkeskommuner*. NIBR Prosjektrapport 2000:10. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Opedal, S. og H.S. Østtveiten (2003) «Forvaltningsrevisjon til besvær?», *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 3: 250–262.
- Palmhøj C.N. (2003) «Værdiernes vogtere. Om regulerende organisasjoner i staten», i T.B. Jørgensen (red.): *På sporet af en offentlig identitet. Værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Århus Universitetsforlag.
- Pollitt, C. og G. Bouckaert (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., X. Girre, J. Lonsdale, R. Mul, H. Summa og M. Wærnes (1999) *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M (1997) *The Audit Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Rubecksen, K. (2003) «State Organizations in Norway: Organizational Features and Task Portfolio in Civil Service Organizations in 1989 and 1999». Paper presentert på seminar om organisasjonsformer, autonomi og kontroll i offentlig sektor, Bergen: 1–2 desember 2003.
- Seip, A.L. (1984) *Sosialhjelpsstaten blir til: Norske sosialpolitikk 1740 til 1920*. Oslo: Gyldendal.
- Sejersted, F. (2002) *Kontroll og konstitusjon*. Oslo: Cappelen Akademiske forlag.
- Selznick, P. (1985) «Focusing Organizational Research on Regulation», i R.G. Noll (red.): *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press.
- Serigstad, S. (2003) *Samordning og samfunnstryggleik. Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999–2002*. Bergen: Rokkansenter-rapport 16–2003.
- Steine, V.O. (1995) «Fylkesmannsrollen. Innhold og utvikling», *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 76(4): 379–397.
- Steen, S. (1968) *Lokalt selvstyre i Norges bygder*. Oslo: Cappelen.
- Terum, L.I. (1996) *Grenser for sosialpolitisk modernisering: om fattighjelp i velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Verhoest, K., G. Peters, G. Bouckaert og B. Vershuere (2003) «The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual and Methodological Review.» Paper presentert på 7<sup>th</sup> International Research Composium on Public Management, Hong Kong 2–4.10.2003
- Weber, M. (1971) *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal.
- Williamson, O.E. (1977) *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.

Ørnstrud, I. H. (2002) «Mål og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer.» Bergen: Rokkansenter-notat 7–2003.

## Rapporter

OECD (1989) *Vurdering av norsk utdanningspolitikk. Norsk rapport til OECD. Ekspertutredning fra OECD.* Oslo: Aschehoug.

OECD (2003) *Regulatory Reform in Norway. Modernising Regulators and Supervisory Agencies.* Paris: OECD.

Statskonsult (1989) *Områdegjennomgangen av den statlige utdanningsadministrasjonen.* Oslo: Statskonsultrapport 1984:4.

Statskonsult (1999) *Styrt selvstyre? Om samhandling og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren.* Oslo: Statskonsultrapport 1999:21.

Statskonsult (2000) *Organisering av statlig tilsyn i Norge.* Oslo: Statskonsultrapport 2000:8.

Statskonsult (2002): *(Be)grep om tilsyn. Gjennomgang av statlige tilsynsordninger.* Oslo: Statskonsultrapport 2002:12.

Statskonsult (2003) «Kartlegging av statlig tilsyn med fylkeskommuner og kommuner.» Oslo: Notat til Kommunal- og arbeidsdepartementet.

## Offentlige dokument

Forbudslovkomiteen av 1950: «Utkast til lov om sosialhjelp». Innstilling avgitt 8. februar 1953.

Komitéutkast til revisjon av formannskapslovene, 1922, avsnitt 6.

Norsk Kommunerevisorforbund (2000) «Veileder Forvaltningsrevisjon m/RSK 001 standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt».

NOU 1976:17 «Den lokale statsforvaltning».

NOU 1990:13 «Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner».

Ot.prp. nr. 5 (1909) «Angående utfærdigelse av skattelove for landet og for byerne».

Ot.prp. nr. 16 (1909) «Om utfærdigelse av: 1. Lov om forandringer i formandskapsloven paa landet m.v.; 2. Lov om forandringer i formandskapsloven i kjøbstæderne m.v.; 3. Lov om magistratembedernes ophævelse m.v.»

Ot.prp. nr. 56 (1962–63) «Lov om sosial omsorg m.m.»

Ot.prp. nr. 29 (1990–91) «Om lov om sosiale tjenester m.v.»

O. tid. (1938) «Lov om kommunestyre og gjeldsforhandlinger for kommuner», s. 390–521.

SOU 2002:14 «Statlig tilsyn. Gransking på medborgarnas oppdrag».

St.meld. nr. 17 (2002–03) «Om statlige tilsyn».

St.prp. nr. 75 (1991–92) «Om omorganiseringen av utdanningsadministrasjonen m.m.»

St.prp. nr. 1 (2002–03) «Statsbudsjettet for 2003».

St.prp. nr. 66 (2002–03) «Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004».

Dokument 14 (2002–03) «Stortingets kontroll med regjering og forvaltning». Oslo: Stortinget 30. september 2002 (Frøylandsutvalget).

Utkast til kommunelover fra lovkomiteen av 5. februar 1919, bilag til Ot.prp. nr. 30 (1921) «Om utfærdigelse av: 1) Lov om kommunestyre på landet 2) Lov om kommunestyre i byerne». Virksomhetsplan for Fylkesmannen i Rogaland 2003.

## Avisartikler, blad

*Aftenposten* 22.11.03: «Mister millionoppdrag etter tilsynskritikk»

*Jyllandsposten* 09.01.03: «Er den økonomiske kontroll tandløs?»

*Norsk Skoleblad* nr. 15, 1999.

**NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)**

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,  
e-post: [post@rokkkan.uib.no](mailto:post@rokkkan.uib.no), <http://www.rokkkansenteret.uib.no>

**2004**

- 1-2004 *Dag Olaf Torjesen and Hallgeir Gammelsæter*: «Management Between Autonomy and Transparency in the Enterprise Hospital». January 2004. ATM.
- 2-2004 *Haldor Byrkjeflot and Simon Neby*: «The Decentralized Path Challenged? Nordic Health Care Reforms in Comparison». January 2004. ATM.
- 3-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy». March 2004.
- 4-2004 *Morten Dyrdal*: «Europeisering av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige». Mars 2004.
- 5-2004 *Karsten Vrangbæk and Katarina Østergren*: «The Introduction of Choice in Scandinavian Hospital Systems. Arguments and Policy Processes in the Danish and the Norwegian Case». March 2004. ATM.
- 6-2004 *Marit Tjomsland*: «Internationalization at Norwegian Universities and Colleges after the Quality Reform». April 2004. The Globalization Program.
- 7-2004 *Hans-Tore Hansen, Anne Hege Trædal-Henden, Olaf Jürgens and Wolfgang Voges*: «Poverty among Households with Children: A Comparative Study of Lone Parents and Couples with Children in Norway and Germany». April 2004.
- 8-2004 *Renate Storetvedt Lien og Arnhild Taksdal*: «Integrering av kjønnsperspektiv i offentlig tjenesteproduksjon og planlegging». Mai 2004.
- 9-2004 *Ingrid Helgøy og Synnøve Serigstad*: «Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene». Mai 2004.

**2003**

- 1-2003 *Tom Christensen og Per Læg Reid*: «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». Mars 2003.
- 2-2003 *Ivar Bleiklie, Per Læg Reid and Marjoleine H. Wik*: «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons». March 2003.
- 3-2003 *Badi H. Baltagi, Espen Bratberg and Tor Helge Holmås*: «A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway». March 2003. HEB.
- 4-2003 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Lars Sørsgard*: «Unionised Oligopoly, Trade Liberalisation and Location Choice». March 2003. The Globalization Program.
- 5-2003 *Lise Hellebø*: «Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force». April 2003.
- 6-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynsroller i samferdselssektoren». April 2003.
- 7-2003 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms». April 2003.
- 8-2003 *Rune Ervik*: «Global Normative Standards and National Solutions for Pension Provision: The World Bank, ILO, Norway and South Africa in Comparative Perspective». April 2003. The Globalization Program.
- 9-2003 *Nanna Kildal*: «The Welfare State: Three Normative Tensions». Mai 2003.
- 10-2003 *Simon Neby*: «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». Mai 2003.
- 11-2003 *Nina Berven*: «Cross National Comparison and National Contexts: Is what we Compare Comparable?». July 2003. The Globalization Program.

- 12-2003 *Hilde Hatleskog Zeiner*: «Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food and Veterinary Office (FVO)». August 2003.
- 13-2003 *Nanna Kildal*: «Perspectives on Policy Transfer». August 2003.
- 14-2003 *Erik Allardt*: «Two Lectures: Stein Rokkan and the Twentieth Century Social Science». «Den sociala rapporteringens tidstypiska förankring». September 2003.
- 15-2003 *Ilcheong Yi*: «The National Patterns of Unemployment Policies in Two Asian Countries: Malaysia and South Korea». September 2003. The Globalization Program.
- 16-2003 *Dag Arne Christensen*: «Active Ageing: Country Report Norway». November 2003.
- 17-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi». November 2003.
- 18-2003 *Dag Arne Christensen, Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «The Impact of Institutional Legacies on Active Ageing Policies: Norway and UK as Contrasting Cases». December 2003.
- 19-2003 *Ole Frithjof Norheim og Benedicte Carlsen*: «Legens doble rolle som advokat og portvakt i Fastlegeordningen. Evaluering av fastlegeordningen». Desember 2003. HEB
- 20-2003 *Kurt R. Brekke og Odd Rune Straume*: «Pris- og avanseregulering i legemiddelmarkedet. En prinsipiell diskusjon og en vurdering av den norske modellen». Desember 2003. HEB
- 21-2003 *Per Læg Reid, Vidar W. Rolland, Paul G. Roness and John-Erik Ågotnes*: «The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003». December 2003.
- 22-2003 *Ivar Bleiklie, Haldor Byrkjeflot and Katarina Östergren*: «Taking Power from Knowledge. A Theoretical Framework for the Study of Two Public Sector Reforms». December 2003. ATM.
- 23-2003 *Per Læg Reid, Ståle Opedal and Inger Marie Stigen*: «The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy». December 2003. ATM.
- 24-2003 *Håkon Høst*: «Kompetansemåling eller voksenutdanning i pleie- og omsorgsfagene? Underveiserapport fra en studie av pleie- og omsorgsutdanningene». Desember 2003.
- 25-2003 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sjørgard*: «Downstream merger with upstream market power». The Globalization Program. December 2003.
- 26-2003 *Ingrid Drexel*: «Two Lectures: The Concept of Competence – an Instrument of Social and Political Change». «Centrally Coordinated Decentralization – No Problem? Lessons from the Italian Case». December 2003.

## 2002

- 1-2002 *Håkon Høst*: «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.
- 2-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang*: «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 3-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang*: «Roma – en midlertidig døv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 4-2002 *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 5-2002 *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 6-2002 *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 7-2002 *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 8-2002 *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.

- 9-2002 *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 10-2002 *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 11-2002 *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 12-2002 *Nina Beroven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. The Globalization Program.
- 13-2002 *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 14-2002 *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 15-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 16-2002 *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 17-002 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 18-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 19-2002 *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandringssituasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 20-2002 *Augustín José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 22-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortory States». December 2002. The Globalization Program.
- 23-2002 *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.
- 24-2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.
- 25-2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.
- 26-2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». Desember 2002.
- 27-2002 *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås*: «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.
- 28-2002 *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland*: «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 29-2002 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». Desember 2002.
- 30-2002 *Jacob Aars*: «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». Desember 2002.
- 31-2002 *Hjerdis Grove*: «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». Desember 2002.