Forholdet mellom statlige tilsyn og internkontroll i kommunene

2026

KS

AGENDA KAUPANG

KS FoU

proactima

OPPDRAGSGIVER:	**KS**
RAPPORTNUMMER:	**R100305**
RAPPORTENS TITTEL:	**Forholdet mellom statlige tilsyn og internkontroll i kommunene**
ANSVARLIG KONSULENT:	**Christoffer Serck-Hanssen**
KVALITETSSIKRET AV:	**Marit Brochmann**
DATO:	**22.09.2026**

Innhold

1 Innledning 3
1.1 Sammendrag 3
1.2 Leseveiledning 4
2 Metode 5
2.1 Overordnede intervjuer med utvalgte kommuner 5
2.2 Overordnede intervjuer med statsforvalterembeter 5
2.3 Intervjuer med kommuner om spesifikke tilsyn 6
2.4 Kvalitativ analyse 6
2.5 Metodiske begrensninger 6
3 Dagens praksis for internkontroll 7
3.1 Strategiske ambisjoner i kommunene som følge av endringer i kommuneloven 7
3.2 Spenn i organisering og modenhet 8
3.3 Opplevd krysspress og barrierer mot effektiv internkontroll 9
3.4 Vår vurdering 10
4 Kommunenes erfaring med tilsyn 11
4.1 Tilsyn som kilde til læring, forbedring og som ekstern drivkraft for internkontroll 11
4.2 Ressursbruk og belastning ved tilsyn 12
4.3 Planlagte systemtilsyn oppleves mer nyttig enn hendelsesbaserte tilsyn 13
4.4 Variasjon i tilsynskultur og tilsynspraksis 13
4.5 Veiledere som de facto krav for «godt nok» 14
4.6 Tilsyn utvikler praksis, men læringen blir lokal og fragmentert 15
4.7 Oppsummering av kommunenes erfaring med statlig tilsyn 15
4.8 Vår vurdering 16
5 Observasjoner om tilsynspraksis 18
6 Tilsynenes normerende virkninger 21
6.1 Vår vurdering 22
7 Noen sentrale utfordringer 23
8 Forslag til endringer i statlig tilsynspraksis 24

1 Innledning

Denne rapporten beskriver funn og vurderinger fra prosjektet «*Internkontroll i møte med statlig styring*». Prosjektet handler om samspillet mellom kommuner og tilsynsmyndigheter, og belyser spørsmål som:

- Hvordan forstår kommunene og de statlige tilsynsmyndighetene internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1?
- Hvordan praktiseres internkontrollen i kommunene?
- Hvordan påvirker tilsyn etter ulike særlover det generelle arbeidet med internkontroll etter kommuneloven § 25-1, kommunenes ressursbruk og prioriteringer?
- Hvordan påvirker dagens tilsynspraksis mulighetene til utvikling i kommunene?
- Hvordan kan intensjonene med kommuneloven § 25-1 om lokal tilpassing, praktiseres av kommuner og tilsynsmyndigheter?

Rapporten er ikke en evaluering av enkeltembeter eller enkeltkommuner.
Oppdraget er gjennomført i et samarbeid mellom Agenda Kaupang og Proactima, for KS.

1.1 Sammendrag

Kommunelovens bestemmelser om internkontroll i § 25-1 har bidratt til å løfte internkontroll fra å være et sektorvist spørsmål til i større grad å bli en del av kommunenes helhetlige styring, ledelse og utviklingsarbeid. Intervjuene viser at mange kommuner har brukt lovendringen som et grunnlag for å styrke arbeidet med virksomhetsstyring, kvalitetsforbedring og risikohåndtering. Samtidig er det store forskjeller i modenhet, organisering og kapasitet mellom kommunene.

Kommuneloven bygger på lokal tilpasning og risikobasert styring, mens sektorlovgivning, tilsynsmetoder og styringssignaler i større grad bygger på standardisering og kontroll. Møtet mellom disse logikkene skaper det kommunene beskriver som et krysspress. Dersom kommuneloven skal fungere som en reell ramme for lokal prioritering og risikobasert internkontroll, kan det være behov for å gi kommunelovens bestemmelser større gjennomslag i utformingen av sektorlovgivning, tilsynsmetoder og statlige styringssignaler.

Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å konkludere med at statlige tilsynsmyndigheter systematisk tolker kommuneloven strengere enn lovgivers intensjon[1]. Datagrunnlaget viser imidlertid flere situasjoner der kommunene forteller at statlige veiledere, tilsynsmetodikk og dokumentasjonskrav i praksis får en normerende rolle som kan begrense det handlingsrommet bestemmelsen er ment å gi. Samtidig gir kommunene uttrykk for at de ønsker veiledning fra statlige myndigheter om oppgaveløsningen, og at denne dialogen i praksis er tilgjengelig ved tilsyn. Kommunene vurderer planlagte systemtilsyn som mer nyttige for læring og forbedring enn hendelsesbaserte tilsyn og klagesaksbehandling.

Statsforvalterne bekrefter flere av utfordringene kommunene beskriver, særlig knyttet til ressursbruk, styringssignaler og begrenset kapasitet til veiledning.

[1] Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov) - Innst. 322 L (2019–2020)

Noen sentrale funn

- Det er et tydelig krysspress mellom kommunelovens risikobaserte tilnærming og sektorlovgivningens detaljerte krav.
- Handlingsrommet for lokale prioriteringer oppleves i praksis som mindre enn lovens intensjon tilsier.
- Samtlige kommuner beskriver det samlede omfanget av tilsyn som ressurskrevende.
- Kommunene etterlyser mer veiledning og læringsstøtte fra statlige myndigheter.
- Statsforvalterne beskriver selv flere barrierer mot å prioritere mer veiledning, blant annet ressursmangel, styringssignaler og økende saksmengde.
- Sektorforskjeller er tydeligere enn embetsforskjeller.

Undersøkelsen viser at de viktigste utfordringene ikke først og fremst oppstår i den enkelte tilsynsprosess, men i møtet mellom internkontrollbestemmelsen i kommuneloven og et omfattende sektorregelverk. Dette skaper et krysspress som flere kommuner beskriver at reduserer det handlingsrommet kommuneloven er ment å gi.

Både kommuner og statsforvaltere peker samtidig på at dagens styringssignaler, tilsynsmetoder og ressurssituasjon gjør det krevende å prioritere læring og veiledning. Det gjennomføres heller ingen helhetlige vurderinger av internkontroll fra statlige myndigheter gjennom tilsyn. Skal intensjonene bak kommuneloven få større gjennomslag i praksis, må utviklingsarbeidet derfor rette seg mot både tilsynsmetoder, veiledning og statlig styring av tilsynsområdet.

Kommunene beskriver at veiledningen de får gjennom tilsyn som oftest er nyttig, men at fokuset på avvik ikke alltid virker konstruktivt på utvikling av kommunenes samlede internkontroll.

Rapporten inneholder følgende forslag til videreutvikling av dagens tilsynspraksis (kap.8):

- Departementene bør gi Statsforvalterne større rom til å prioritere veiledning og læringsaktiviteter ved siden av ordinær tilsynsvirksomhet.
- Styrke samordningen mellom statlige tilsynsaktører for å redusere den samlede belastningen på kommunene.
- Statsforvaltrene bør etabler flere arenaer for erfaringsdeling og læring på tvers av kommuner basert på funn fra tilsyn og statlig oppfølging av kommunene.
- Tydeligere skille mellom krav som følger av lov og forskrift og anbefalinger som følger av veiledere og faglige normer.
- Statsforvalterne bør øke arbeidet med intern kalibrering og harmonisering av tilsynspraksis for å sikre større forutsigbarhet og likere vurderinger på tvers av embetet.
- Vurder kommunens samlede internkontroll og forbedringsarbeid, ikke bare etterlevelsen av enkeltkrav og enkeltbestemmelser.

1.2 Leseveiledning

Rapporten beskriver først prosjektets metode (kap. 2). Deretter presenterer vi hvordan kommunene organiserer og praktiserer internkontroll (kap. 3), før vi gjennomgår kommunenes erfaringer med statlig tilsyn (kap. 4). Kapittel 5 om tilsynspraksis sammenstiller erfaringene fra kommunene og statsforvalterne med vår gjennomgang av utvalgte tilsynsrapporter og statlige styringsdokumenter. Deretter drøfter vi tilsynenes normerende virkning både teoretisk og med eksempler fra undersøkt praksis (kap. 6).

Vi har samlet våre vurderinger til hvert tema i egne delkapitler og drøfter avslutningsvis sentrale utfordringer (kap. 7) og anbefalinger til fremtidig praksis (kap.8). Forslagene retter seg særlig mot veiledning, samordning, læring og kommunenes rom for risikobaserte valg.

2 Metode

Hovedtilnærmingen til undersøkelsen har vært kvalitativ og utforskende. Vi har gjennomført gruppeintervjuer i utvalgte kommuner og statsforvalterembeter der vi har stilt åpne spørsmål om kommunenes tilnærming til internkontroll, hvordan statlige tilsyn påvirker internkontrollarbeidet, og om hvordan statsforvalterne vurderer kommunenes internkontroll i sin tilsynsvirksomhet.

Vi har gjennomført tre typer intervjuer: overordnede intervjuer med utvalgte kommuner, overordnede intervjuer med utvalgte statsforvalterembeter, og intervjuer med et mindre utvalg kommuner om erfaringene med spesifikke gjennomførte tilsyn. Det ble benyttet en intervjuguide per intervjuserie for å sikre at undersøkelsens sentrale spørsmål ble belyst i hvert intervju.

2.1 Overordnede intervjuer med utvalgte kommuner

Etter dialog med KS avgrenset vi utvalget til kommuner under tre statsforvalterembeter: Nordland, Vestland og Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus. Embetene representerer både geografisk variasjon og muligheten for ulik tilsynspraksis.

Under disse embetene avgrenset vi utvalget videre til kommuner som i løpet av årene 2024–2025 hadde hatt tilsyn med hjemmel i barnehageloven, barnevernsloven, folkehelseloven, helse- og omsorgstjenesteloven, kommuneloven, opplæringsloven eller sosialtjenesteloven. De utvalgte lovene dekker tjenesteområdene der kommunenes ressursbruk er størst, samtidig som det omfatter lover som refererer til internkontrollbestemmelsene i kommuneloven § 25-1. Kilden til data om gjennomførte tilsyn i kommunene er Tilsynskalenderen, som er en oversikt over planlagte og gjennomførte statlige tilsyn og forvaltningsrevisjoner i kommuner og fylkeskommuner.[2]

Endelig avgrenset vi utvalget til kommuner som hadde hatt tilsyn etter to eller flere lover, der hensikten var å inkludere kommuner med en viss bredde og omfang av erfaring med tilsyn de siste årene. Vi holdt oss til kommuner med formannskapsmodell.

Blant disse kommunene inviterte vi 16 kommuner med varierende sentralitet til å delta i prosjektet. Åtte kommuner takket ja og deltok. I de åtte intervjuene deltok en eller flere av disse rollene:

- Kommunedirektør/ass. kommunedirektør
- Medlemmer av kommunedirektørens ledergruppe
  - Fagansvarlige for internkontroll tilknyttet kommunedirektørens stab

Noen intervjuer ble gjennomført som gruppeintervjuer og andre ble gjennomført enkeltvis med nøkkelpersoner.

2.2 Overordnede intervjuer med statsforvalterembeter

For å sikre sammenheng med kommuneintervjuene, intervjuet vi statsforvalterembetene i Nordland, Vestland og Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus. De tre intervjuene var på strategisk nivå. Respondentene var valgt ut av embete og bestod av både ledere av fagområder og fagpersoner som hadde ansvar for kommuneoppfølging generelt.

[2] https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/, lest 21. mai 2026. Det er statsforvalternes nettverk for samordnere som har det faglige ansvaret for forvaltning og utvikling av Tilsynskalenderen. Statsforvalterens fellestjenester har brukerstøtten.

2.3 Intervjuer med kommuner om spesifikke tilsyn

Blant tilsynene som statsforvalterne hadde gjennomført i de intervjuede kommunene, valgte vi ut totalt seks tilsyn, to i hvert statsforvalterembete, gjennomført i ulike kommuner. Dette var tilsyn med spesiell relevans for kommunenes internkontroll, enten fordi de omtalte internkontroll direkte eller fordi de kunne følges opp med endringer i kommunenes internkontroll. Vi inviterte de seks berørte kommunene til intervju om erfaringene med det spesifikke gjennomførte tilsynet. Fem kommuner takket ja og deltok.

2.4 Kvalitativ analyse

Samtlige intervjuer ble gjennomført digitalt og transkribert. Vi har oppsummert alle transkripsjoner i tråd med temaene i intervjuguidene, med KI-støtte. Personene som gjennomførte intervjuene sjekket, og ved behov korrigerte, alle oppsummeringer umiddelbart etter intervjuene. Våre funn og vurderinger er basert på en kvalitativ analyse av intervjureferatene, samt nærlesing av de utvalgte tilsynsrapportene. For å redusere risikoen for bias i analysen av intervjuene har innhold og potensielle funn blitt drøftet bredt i prosjektgruppen før de er sammenstilt i rapporten.

2.5 Metodiske begrensninger

Rapporten bygger på kvalitative intervjuer og statsforvalterembeter, og dokumentgjennomgang av veiledere og tilsyn. Undersøkelsen er gjennomført med et begrenset antall kommuner og statsforvalterembeter, noe som gir metodiske begrensninger. Intervjuene og dokument-gjennomgangen er brukt til å utforske erfaringer og forstå sammenhenger. Antall informanter er ikke stort nok til å måle omfang eller fastslå hvor representativ den praksis. Som beskrives er. Funnene kan derfor ikke generaliseres til alle kommuner eller statsforvaltere. Rapporten beskriver i stedet mønstre, dilemmaer og problemstillinger som deltakerne løftet frem i intervjuene, og som det er grunn til å tro at gjelder flere kommuner enn de som er intervjuet.

Kommunene og statsforvalterne beskriver mange av de samme utfordringene. Dette gjelder blant annet opplevelsen av krysspress mellom kommunelovens risikobaserte tilnærming og sektor-lovgivningens krav, ressursbelastningen knyttet til tilsyn og ønsket om mer veiledning. Når de samme temaene går igjen på tvers av intervjuer og datakilder, styrker det vår vurdering av at dette er problemstillinger som bør arbeides videre med.

3 Dagens praksis for internkontroll

Dette kapitlet gjennomgår hvordan kommunene forstår, organiserer og praktiserer internkontroll etter kommuneloven § 25-1. Det bygger på kommunenes beskrivelser av strategiske ambisjoner, organisatoriske løsninger og praktiske utfordringer. Intervjuene viser et spenn mellom kommuneledelsens mål om å bruke internkontroll som del av styring, læring og tjenesteutvikling, og en mer etterlevelsesorientert tilnærming nærmere tjenestene.

Dette spennet må ses i sammenheng med forskjeller i kapasitet, kompetanse, organisering og fagtradisjoner. Kommunene skal forene lokale og risikobaserte prioriteringer med sektorvise lovkrav og individuelle rettigheter. Kapitlet viser hvilke organisatoriske og rettslige rammer som preger internkontrollen før kommunen møter statlig tilsyn.

3.1 Strategiske ambisjoner i kommunene som følge av endringer i kommuneloven

Kommunene vurderer det som gjennomgående positivt at kravet til internkontroll ble lovfestet i kommuneloven og harmonisert på tvers av sektorlover fra 2021[3]. Denne endringen gir kommunene et overordnet rammeverk som samsvarer med eksisterende prinsipper for helhetlig virksomhetsstyring. Lovfestingen markerte et vendepunkt for flere kommuner, da den utløste mer systematisk arbeid og allokering av dedikerte ressurser til internkontroll i flere kommuner. Endringen medførte også at internkontrollen er løftet ut av hvert kommuneområde, ses som en helhet, og i større grad integreres i den politiske rapporteringen.

Kommunenes strategiske ledelse ønsker å benytte internkontrollen for å videreutvikle tjenestene. Dette målet er ikke like tydelig uttalt blant ledere på lavere nivå i kommuneorganisasjonen, hvor fokuset er mer på etterlevelse. Strategisk ledelsesnivå beskriver internkontroll som en integrert del av kommunens fagutviklings- og omstillingsarbeid. Formålet fra et strategisk ståsted er å bruke systemet som et grunnlag for løpende vurdering av kvalitet, økonomi og arbeidsmiljø på tjenestenivå. Det argumenteres for at en god nok internkontroll handler om et system der kontrolloppgaver kobles tett med fagutvikling, omstilling og læring. Ledelsen ser også verdien av å bruke avviksdata og statistikk til å fange opp trender som muliggjør læring og målrettede tiltak der det registreres behov.

Strategisk ledelse anser en tilnærming med data fra internkontrollen som nødvendig for å møte fremtidens demografiske endringer og de økende behovene innen flere fagområder. I praksis handler dette om å bruke avviks- og risikodata som styringsinformasjon, ikke bare som dokumentasjon av enkelthendelser. En av de større kommunene i utvalget registrerer om lag 5 000 hendelser i året innenfor ett tjenesteområde, og sorterer dem etter alvorlighetsgrad, i underkant av én prosent vurderes som alvorlige, mens om lag en fjerdedel har middels alvorlighet. Fordelingen brukes til å skille mellom det som krever umiddelbar

Eksempler på organisering:
Intervjuene viser flere modeller for å understøtte internkontroll: egne kvalitetskoordinatorer, internkontrollkoordinatorer, sentrale eller lokale kvalitetsutvalg, fast tema på ukentlige møter i kommunedirektørens ledergruppe og faste punkter om internkontroll i kommunalsjefens ledermøter. Slike grep kan gi arbeidet kontinuitet og bidra til at internkontroll ikke bare blir en reaksjon på tilsyn eller avvik.

[3] Prop. 81 L (2019–2020) - Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)

korreksjon og det som best håndteres gjennom opplæring og utviklingsarbeid. Kommunen kobler opplærings- og utviklingsarbeidet eksplisitt til funnene i arbeidet med internkontrollen. En annen mindre kommune tar utgangspunkt i endringer i brukergrupper og behov, knytter dette til kvalitets- og økonomimål, og bruker internkontrollen til å vurdere status mot mål, rapportere på kvalitet og økonomi, sammenligne seg med andre kommuner og justere kursen ved avvik. Denne kommunen trekker også frem partssamarbeidet er en viktig del av arbeidet med internkontrollen.

Kommunene opplever det som utfordrende å finne det nødvendige handlingsrommet for omstilling og innovasjon samtidig som det er strenge krav til oppfyllelse av lovfestede individrettigheter innenfor de ulike tjenestene. En kommune opplevde at et forebyggende støtteteam ble møtt med skepsis fra Statsforvalter fordi det kunne utsette et rettighetsfestet vedtak, selv om kommunen mente tiltaket ga bedre hjelp tidligere i et forløp. Når et nytt tiltak vurderes av tilsynsmyndighetene etter om det potensielt forsinker en rettighet fremfor etter effekten det har for innbyggerne, blir tilsynsmyndighetenes vurdering av arbeidet med omstilling og forbedring av tjenestene selv et risikoforhold.

Administrativ kapasitet og støttestrukturer for internkontroll varierer betydelig mellom store og små kommuner. De mindre kommunene beskriver at mangelen på dedikerte ressurser til arbeid med internkontroll kan utfordre strategisk ledelses evne til å arbeide aktivt med ambisjonene for egen internkontroll.

3.2 Spenn i organisering og modenhet

Våre intervjuer viser at størrelsen på kommunen påvirker hvordan internkontrollarbeidet dimensjoneres og organiseres. De største kommunene i vårt utvalg beskriver at de desentraliserer internkontrolloppgaver ut til lokale kvalitetsutvalg, støttet av ressurspersoner i sentrale støttestaber. I skarp kontrast står de minste kommunene, som driver internkontrollarbeidet uten øremerkede ressurser eller støttefunksjoner sentralt i organisasjonen. For disse kommunene utføres arbeidet gjennom de etablerte lederlinjene, noe som stiller høye krav til den enkelte leders kapasitet og systemforståelse. Disse kommunene beskriver at ansvaret for internkontroll er dokumentert i kvalitetshåndbok og lignende dokumenter.

Variasjonene i organisering ledsages av ulikheter i tradisjon, modenhet og begrepsforståelse, både mellom kommuner og internt i den enkelte kommune. Disse forskjellene beskrives av flere kommuner at henger delvis sammen med ulike fagtradisjoner, der enkelte sektorer har en lengre historie for systematisk kvalitets- og internkontrollarbeid enn andre. Samtidig spiller kompetanse og erfaring hos den enkelte leder en viktig rolle for hvordan internkontroll forstås og prioriteres i praksis. I kommuner og virksomheter der internkontroll over tid har hatt et tydelig strategisk fokus, fremstår arbeidet mer integrert og systematisk enn i miljøer der dette i mindre grad har vært et prioritert utviklingsområde.

Våre undersøkelser viser at det ikke alltid er samsvar mellom den strategiske ambisjonen om å bruke internkontroll som et verktøy for utvikling, og praktisering av internkontroll ute i kommune-organisasjonene. På strategisk nivå, uavhengig av kommunestørrelse, beskriver flere ledere internkontroll som en integrert del av fagutvikling, omstilling og styring av kvalitet, økonomi og arbeidsmiljø. Samtidig viser intervjuene at forståelsen av internkontroll varierer betydelig på tjenestenivå. For noen ledere fremstår internkontroll som styring, læring og forbedring, mens andre i større grad forbinder arbeidet med dokumentasjon, avvik og etterlevelse.

Noen miljøer har en etablert kultur for å bruke avvik, risiko og erfaringer som grunnlag for læring, mens andre har svakere systemer og mindre erfaring med denne typen arbeid. Dette handler ikke bare om ressurser, men også om hvordan ledere og fagmiljøer forstår formålet med internkontroll. I intervjuene beskriver enkelte kommuner at flere ledere ser på internkontroll «primært som et

lovkrav som kommer på toppen av eller i tillegg til daglig faglig drift, heller enn som en integrert del av denne». Selv om kommunens strategiske ledelse ønsker å bruke internkontroll som del av virksomhetsstyringen, beskriver flere kommuner at ledere nærmere tjenestene kan oppleve arbeidet som en ekstra belastning. En statsforvalter beskriver at for mindre kommuner er internkontrollen «litt for ofte ildsjelsbasert» ved at den fungerer godt ett sted og mangelfullt et annet, «uten at forskjellene skyldes bevisst lokal tilpasning til virksomhetens egenart».

Noen deler av organisasjonen ser ut til å kompensere for opplevd uklarhet i krav og forventninger ved å legge seg på et svært høyt kontrollnivå. Dette kan forstås som en form for helgardering, der virksomhetene dokumenterer mer, lager flere rutiner og etablerer strengere praksis enn det strategisk nivå mener er nødvendig.

Kommunene gir gjennomgående uttrykk for at internkontroll i større grad enn tidligere er blitt et aktivt utviklingsområde. Flere informanter beskriver dette som en positiv utvikling. De knytter det til at internkontroll, særlig der kommunen har egne støtteressurser, i større grad kobles til virksomhetsstyring, tjenesteutvikling og læring. Både endringen i kommuneloven og deltakelse på KS-programmet “Orden i eget hus” har ifølge kommunene bidratt til denne utviklingen.

3.3 Opplevd krysspress og barrierer mot effektiv internkontroll

Kommunenes erfaringer viser at utfordringene med internkontroll i stor grad oppstår i overgangen mellom strategi og operativ gjennomføring. På strategisk nivå, beskrives internkontroll som et virkemiddel for styring, kvalitet og forbedring, men på tjenestenivå møter arbeidet praktiske begrensninger knyttet til tid, kapasitet, kompetanse og tilgjengelig støtte. Når ledere samtidig skal håndtere daglig drift, ofte lovpålagte tjenester, opplever de at det blir det krevende å gi internkontrollen den nødvendige oppmerksomheten. De operasjonelle hindringene bidrar dermed til at internkontrollarbeidet ikke alltid får den utviklingsorienterte rollen som kommunene selv ønsker.

Selv om internkontrollbestemmelsen i kommuneloven legger opp til lokal tilpasning og risikobasert styring, viser intervjuene at det praktiske internkontrollarbeidet i virksomhetene ofte trekkes i retning av dokumentasjon og avvikslukking. Dokumentasjon, rutiner og lukking av avvik blir ofte de mest synlige delene av arbeidet, mens lokal risikoforståelse, prioritering og læring og utvikling får mindre plass. Kommunene sier at dette er krevende, og at i praksis må de ofte vurdere hvilke lover og forskrifter de skal klare å etterleve fullt ut, og hvilke de ikke har ressurser til å følge like grundig.

Flere kommuner beskriver at en risikobasert tilnærming er krevende å anvende i praksis.
Flere kommuner beskriver risikoanalyse som krevende å gjennomføre, og at det kan oppleves unødvendig dersom det skal gjøres innen alle områder. Det gjelder særlig når vurderingene skal gjøres på små og avgrensede tjenesteområder, der risikoanalyser kan oppleves uforholdsmessig ressurskrevende. Enkelte kommuner beskriver at de løser dette med å gjøre en proposjonalitetsvurdering før det gjennomføres en ROS-analyse. I fravær av en tydelig og felles metodikk blir vurderingen av hva som er «god nok» risikostyring i internkontroll ofte basert på løpende skjønn hos ledere og fagmiljøer. Samtidig beskriver flere kommuner at også den helhetlige risikostyringen er metodisk krevende å lykkes med i kommunene. Risikostyring beskrives av kommunene som krevende både med hensyn til å få lik vurderingspraksis innen ulike tjenester og mellom tjenestesteder, og med hensyn til å aggregere dette til et overordnet risikobilde for kommunen.

Kommunene beskriver det som krevende å operasjonalisere risikobaserte vurderinger i praksis. Kommuneloven legger opp til lokal tilpasning og risikobasert internkontroll, men kommunene møter samtidig et omfattende volum av detaljerte krav i ulike særlover. Dette skaper et krysspress der ledelsen både skal gjøre egne prioriteringer basert på risiko og samtidig sikre etterlevelse av et stort antall sektorvise krav. Eksempler kommunene kommer med er blant annet innen barnevern hvor kravet til antall tilsynsbesøk i fosterhjem er et slikt sektorvist krav, samtidig som kommunen

selv faglig kan ha vurdert behovet annerledes. Kommunene er tydelige på at antallet sektorvise krav i lov og forskrift er et reelt hinder mot den skjønnsbaserte, risikotilpassede vurderingen som § 25-1 legger opp til. Enkelte kommuner mener at det bør være rom for å ha dokumentert og faglig begrunnet avvik der formålet med regelverket blir ivaretatt.

Kommunene beskriver det som krevende å utvikle rutiner og internkontroll som virker godt på tvers av virksomheter, tjenesteområder og lovverk. En sentral utfordring er at kommunen i praksis må møte innbyggeren som en hel person med sammensatte behov, mens regelverket ofte er strukturert rundt enkeltoppgaver, enkeltvedtak og sektorvise plikter. Dette skaper et spenn mellom den helhetlige tjenestelogikken kommunen forsøker å arbeide etter, og den mer fragmenterte kravstrukturen som følger av ulike særlover. Når rutiner bygges for å dokumentere etterlevelse av enkeltkrav, kan de bli mindre egnet til å støtte samordnede prosesser på tvers av tjenester.
Den særlovsbaserte tilsynstilnærmingen gjør det krevende å etablere internkontroll som både ivaretar rettssikkerhet og lovkrav, og samtidig understøtter helhetlige tjenesteforløp og lokale prioriteringer. Dette henger også sammen med funnene om at kommunene opplever et omfattende lov- og reguleringstrykk, og at internkontrollarbeidet ofte trekkes mot dokumentasjon og avviks-lukking fremfor helhetlig risikobasert styring.

Dersom internkontrollen i hovedsak innrettes mot sektorvise krav og enkeltstående avvik, kan den miste noe av sin verdi som styringsverktøy for helhetlig kvalitetsutvikling. Kommunene trenger derfor internkontrollsystemer som både kan håndtere lovpålagte krav på enkeltnivå og samtidig støtte læring, prioritering og forbedring i tjenestekjeder som går på tvers av virksomheter.

3.4 Vår vurdering

Intervjuene med kommunene bekrefter at det er et reelt krysspress mellom kommunelovens risiko-baserte internkontrollbestemmelse og volumet av detaljerte krav i særlovgivning og forskrifter. Kommunene skal på den ene siden gjøre egne prioriteringer basert på risiko og egenart, og på den andre siden forholde seg til et stort antall sektorvise krav som i praksis ofte er mer styrende for hvordan internkontrollarbeidet faktisk innrettes.

Flere kommuner savner en felles metodikk, blant annet for å kunne gjennomføre en overordnet risikoanalyse for kommunen som helhet. Samtidig ønsker de handlingsrom til selv å bestemme omfanget av tiltak ut fra egenart og ressurser. Én kommune beskriver problemstillingen slik; metodikken bør i utgangspunktet være den samme uansett kommunestørrelse, mens forskjellen bør ligge i hvor omfattende arbeidet er og hvilke tiltak som er relevante.

Kommunene skal både gjøre egne, risikobaserte prioriteringer og sikre etterlevelse av et stort antall sektorvise krav, noe som i praksis ofte trekker internkontrollarbeidet i retning av dokumentasjon og avvikslukking, fremfor risikobasert prioritering. Dette ser vi igjen i eksempelet med at linjeledere gjør internkontrollen mer omfattende enn strategisk ledelse vurderer at er nødvendig. Slik selvjustis kan gi trygghet lokalt, men kan også redusere proporsjonaliteten i internkontrollen.

Datagrunnlaget tyder på at sektorlovgivningen verken ensidig «bestemmer» eller ensidig «hjelper» kommunenes risikoforståelse. Som innholdsmessig veiledning oppleves imidlertid regelverket og tilhørende veiledere som nyttige. De gir kommunene et konkret utgangspunkt for hvor ressursene bør settes inn for å redusere risiko. Kommunens utfordring ligger heller i regelverkets struktur, ved sektorlovgivningen er bygget opp som et stort antall separate lover med egne, avgrensede krav.

4 Kommunenes erfaring med tilsyn

I dette kapittelet gjennomgår vi kommunenes erfaringer med statlig tilsyn med egen internkontroll. Det bygger erfaringene som informantene fra kommunene, både på strategisk og operativt nivå, har gjort. Kommunene erfarer at statlig tilsyn sjelden retter seg direkte mot den samlede internkontrollen etter kommuneloven § 25-1. Tilsynene tar i stedet som regel utgangspunkt i bestemte tjenester, særlover, rettigheter eller enkelthendelser, og vurderer kommunens internkontroll som en del av dette. Dermed blir internkontrollen ofte undersøkt gjennom avgrensede utsnitt av kommunens virksomhet. Dette er et viktig utgangspunkt for å forstå hvordan statlige tilsyn påvirker kommunenes arbeid med internkontroll. Kommunene beskriver at tilsyn kan gi nyttig læring og bidra til forbedring, men det kan også trekke oppmerksomheten mot enkelttjenester, dokumentasjon og avvikslukking fremfor helhetlig styring av kommunen og systematisk forbedringsarbeid.

Både kommunene og statsforvalterne beskriver at Statsforvalterens ombudsrolle for innbyggernes rettigheter bidrar til at mange tilsyn får en operativ og rettighetsorientert innretning. Dette gjør at tilsynet kan bli mer opptatt av om kommunen kan dokumentere etterlevelse i den konkrete saken, eller innenfor det avgrensede lovområdet, enn av hvordan kommunen samlet bruker risiko, avvik, klager og erfaringer til læring og forbedring.

Kommunene anerkjenner at slike tilsyn kan være nødvendige, særlig når de gjelder alvorlige hendelser eller lovpålagte rettigheter. Samtidig beskriver flere kommuner at når tilsynet tar utgangspunkt i individrettigheter og enkelthendelser, kan resultatet bli at internkontroll vurderes bakover fra avviket: Hvilken rutine manglet, hvilken dokumentasjon forelå ikke, eller hvilken oppfølging var ikke tilstrekkelig? Enkelte kommuner peker på at dette kan gi viktig kontroll med lovlig praksis, men det gir ikke nødvendigvis et godt grunnlag for å vurdere om kommunens samlede internkontroll gir rimelig sikkerhet for gode tjenester.

Konsekvensen er at kommunenes erfaring med tilsyn av egen internkontroll ofte blir indirekte og fragmentert. Kommunene får kunnskap om hvordan internkontrollen fungerer innenfor bestemte tjenester eller saker, men må selv oversette disse erfaringene til bredere læring for organisasjonen. Enkelte kommuner peker på at statsforvalteren sitter på kunnskap på tvers av kommuner som er nyttig i kommunens egen utvikling av internkontrollen, og at denne kunnskapen i enda stør grad kan deles i forbindelse med veiledning fra statsforvalteren.

4.1 Tilsyn som kilde til læring, forbedring og som ekstern drivkraft for internkontroll

Kommunene beskriver ikke statlig tilsyn først og fremst som kontroll og belastning. De fleste gir uttrykk for at tilsyn er nyttige og lærerike, særlig når tilsynet gjennomføres i en dialogbasert form, og kommunene får støtte og veiledning til å lukke eventuelle avvik. I slike tilfeller bidrar tilsynet ikke bare til å avdekke avvik, men også til å tydeliggjøre hvordan kommunen kan styrke kvaliteten i tjenestene og videreutvikle internkontrollen. Kommunene beskriver at særlig planlagte systemtilsyn oppleves som positive når de flytter oppmerksomheten fra detaljert feilsøking til risiko, forbedring og systemforståelse.

Et gjennomgående poeng i intervjuene er at veiledning ofte blir mer tilgjengelig i forbindelse med tilsyn enn på andre måter. Kommunene beskriver at selve tilsynsprosessen kan åpne for dialog om krav, praktiske løsninger og mulige forbedringstiltak. Når tilsynsmyndigheten ikke bare kontrollerer, men også bidrar til å klargjøre forventninger og drøfte mulige løsninger, opplever kommunene at tilsynet får en mer utviklende funksjon. Dette gjelder særlig der veiledningen skjer tett på konkrete

problemstillinger i tjenesten, fordi kommunen da får anledning til å koble regelverksforståelse, faglige vurderinger og lokale rammebetingelser.

I en presset driftshverdag kan dialogen i forbindelse med tilsyn også gjøre det tydeligere hvor grensen for «god nok» internkontroll går. Flere kommuner beskriver at vurderingen av hva som er tilstrekkelig internkontroll i stor grad er skjønnspreget, og at risikovurderinger er krevende. Når tilsynet gir konkrete tilbakemeldinger på rutiner, dokumentasjon, avviksoppfølging og ledelsesforankring, får kommunen et mer praktisk bilde av hvilket nivå tilsynsmyndigheten forventer.

Flere kommuner stiller spørsmål ved om avvikslukking i forbindelse med tilsyn faktisk gir bedre tjenester. En kommune illustrerte det med at manglende skriftlige ernæringsrutiner ble trukket frem ved tilsyn, mens det faktiske resultatet, at pasientene veide mer ved dødsfall enn ved innkomst ikke var del av det tilsynet undersøkte. En fylkeslege uttrykker samme bekymring fra tilsynssiden, vedkommende ønsker ikke «at det lages en ny rutine hver gang noe svikter, men at riktige tiltak settes inn».

Enkelte av kommunene kommer med eksempler på forbedringer etter tilsyn som de vurderer selv at trolig ikke ville blitt avdekket uten et eksternt tilsyn.

Kommunene er opptatt av at tilsynsmyndigheten må gi rom for faglig skjønn og forståelse for lokal kontekst. Dette er viktig fordi kommunale tjenester ofte må tilpasses innbyggernes sammensatte behov, tilgjengelige ressurser og lokale organisatoriske løsninger. Et eksempel på dette kommer fra integreringsfeltet, der kravet fra tilsynsmyndighetene om å fastsette et konkret yrkesmål (ned på bransjenivå) innen tre måneder oppleves som lite forenlig med den sammensatte virkeligheten til nyankomne flyktninger, som ofte mangler grunnskole og trenger langvarige, tilpassede løp.

I intervjuene kommer det frem også positive eksempler på god dialog, eksempelvis fra tilsyn med kommunal NAV-tjeneste. Tjenesten var den første av flere NAV-kontor som skulle undersøkes. Tjenesteleder beskriver at de fikk en god dialog med tilsynsmyndighet, og opplevde at tilsynsmyndigheten tilpasset sitt opplegg basert på kommunens innspill. Kommunen beskriver at dialogen med tilsynsmyndigheten medførte forbedringer av internkontrollen og faglig praksis. Etter tilsynet arrangerte kommunen en felles fagsamling for ansatte i flere kommuner, der statsforvalteren holdt innlegg om erfaringene, noe informanten trekker frem som en klar utviklingseffekt, også for kommuner som ikke selv hadde hatt tilsyn.

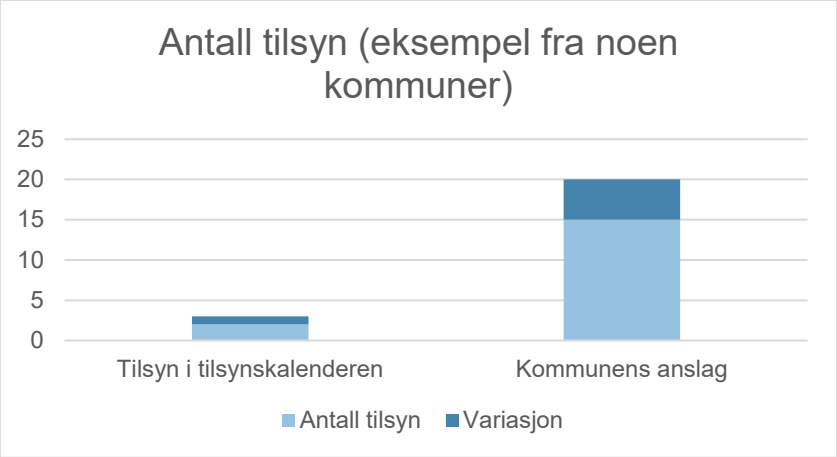
4.2 Ressursbruk og belastning ved tilsyn

Selv om kommunene beskriver mange tilsyn som nyttige og lærerike, peker de samtidig på at det samlede volumet av tilsyn er ressurskrevende. Kommunene gir uttrykk for at tilsynspraksisen er en arbeidskrevende måte å skape læring og endring.

Belastningen blir særlig tydelig fordi tilsyn krever kapasitet på flere nivåer i kommunen samtidig. Strategisk ledelse må ofte involveres i avklaringer, prioriteringer og rapportering, mens virksomhetene må bidra med dokumentasjon, beskrivelser av praksis og oppfølging av konkrete funn.

Kommunene beskriver også at belastningen forsterkes av at tilsynsaktiviteten fra ulike aktører i liten grad oppleves samordnet. Statlige tilsyn, tilsyn fra ulike sektormyndigheter og kommunerevisjonen kan treffe kommunen parallelt eller med overlappende tematikk. For tjenestene blir dette krevende fordi hvert tilsyn krever egen forberedelse, egen dokumentasjon og egen oppfølging.

Flere kommuner bekrefter også at tilsynskalenderen kun inneholder noen av tilsynene, og at ulike tilsynsmyndigheter har svært ulik praksis for å registrere tilsyn der.



Figur 1 - Gap mellom antall tilsyn meldt i tilsynskalenderen og kommuners anslag på faktisk antall tilsyn.

4.3 Planlagte systemtilsyn oppleves mer nyttig enn hendelsesbaserte tilsyn

Kommunene skiller tydelig mellom erfaringene med planlagte, systemrettede tilsyn og hendelsesbaserte tilsyn eller klagesaker. Planlagte tilsyn oppleves gjennomgående mer positive når de retter oppmerksomheten mot risiko, forbedring og internkontroll på systemnivå. I slike tilsyn får kommunene større rom til å forklare lokale forhold, vise hvordan de arbeider med styring og forbedring, og drøfte hvordan rutiner, avvik og ledelsesoppfølging henger sammen.

Hendelsesbaserte tilsyn og klagesaker beskrives derimot oftere som mer detaljorienterte og rettet mot enkeltsaker eller snevre enkeltparagrafer. Kommunene anerkjenner at slike tilsyn kan være nødvendige for å ivareta innbyggernes rettigheter og sikre lovlig praksis. Samtidig opplever de at denne tilsynsformen lettere får et avviksorientert preg.

Denne forskjellen har betydning for hvordan internkontrollarbeidet utvikles i kommunene. Kommunene beskriver at når tilsynet tar utgangspunkt i enkelthendelser eller snevre lovkrav, kan oppmerksomheten trekkes mot dokumentasjon, rutineendringer og lukking av konkrete avvik. Kommunene kan da oppleve at ethvert avvik brukes som bevis for manglende internkontroll, selv om uønskede hendelser og variasjon i praksis kan oppstå i store organisasjoner med etablerte systemer.

4.4 Variasjon i tilsynskultur og tilsynspraksis

Kommunene erfarer at tilsynspraksis varierer tydelig mellom ulike tilsynsaktører. Der enkelte tilsyn preges av dialog om bedre løsninger, oppleves andre som mer ensidig kontrollorienterte. Forskjellene handler både om metode, kommunikasjon og hvorvidt tilsynsmyndigheten gir rom for å forstå kommunens praksis i lys av lokale forhold. Flere kommuner vurderer derfor ikke tilsyn som én ensartet erfaring, men som et sett av ulike møter med statlige og andre kontrollaktører som kan ha svært ulik betydning for internkontrollarbeidet.

Flere kommuner peker også på at variasjonen ikke bare går mellom ulike tilsynsaktører, men også internt hos den enkelte Statsforvalter. Ulike fagområder kan ha ulike tradisjoner, metoder og kulturer for tilsyn. For kommunen betyr dette at erfaringen med Statsforvalteren kan variere avhengig av hvilket fagområde som fører tilsyn. Kommunene bruker som eksempel at Utdanningsdirektoratet og Helsetilsynet har ulike metodeveiledere for tilsyn. Enkelte kommuner beskrives å møte én tilnærming i ett tjenesteområde og en helt annen tilnærming i et annet, selv om begge tilsynene kommer fra samme embete.

Flere kommuner beskriver at når tilsynspraksis varierer, blir kommunenes læring fra tilsyn mer krevende å systematisere. Kommunene må ikke bare følge opp konkrete funn, men også tolke hva tilsynet sier om forventningene til internkontroll mer generelt. Intervjuene og de gjennomgåtte tilsynene viser først og fremst variasjon i tilsynspraksis mellom sektorer og fagområder. Datagrunnlaget er ikke bredt nok til å undersøke om forskjellene følger geografiske skillelinjer mellom statsforvalterembetene. To kommuner viste til ulik praksis mellom statsforvalterembeter. Dette gjelder både statsforvalterembeter som er slått sammen og har endret praksis, og kommuneledere som har erfaring fra ulike deler av landet. Dette tyder på at lokal praksis hos statsforvalterembetene kan ha betydning. Datagrunnlaget omfatter likevel bare tre statsforvalterembeter, og utvalget er for lite til å undersøke variasjon på tvers av embetene.

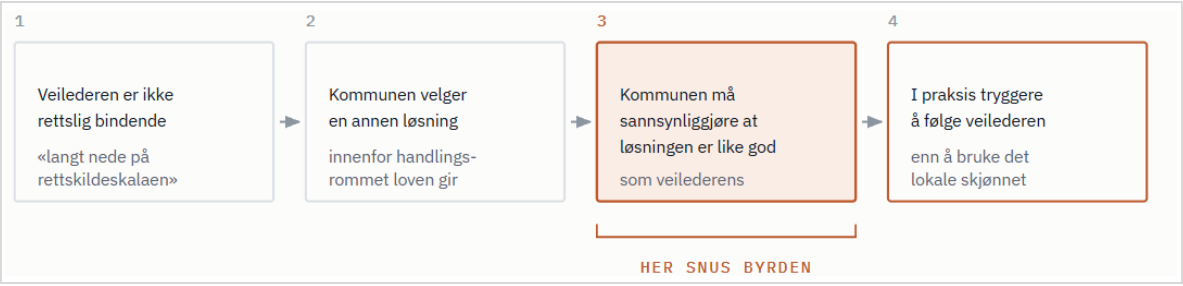
Ulike departementer og direktorater styrer fagområdene hos statsforvalterne gjennom egne føringer og metoder, noe som kan gi ulik tilsynspraksis innenfor samme embete. Et felles tilsyn av barnevern- og oppvekstsektoren innen samme kommune som en kommune trakk frem, synliggjør den sektorielle variasjonen. Fagmiljøene hos Statsforvalteren vurderte det samme faktagrunnlaget, men kom til ulike konklusjoner om hvorvidt kommunen hadde brutt regelverket. En kommune viste til at Utdanningsdirektoratet og Helsetilsynet bruker ulike metodebøker. Forskjellene påvirker hvordan Statsforvalteren gjennomfører tilsyn på de respektive fagområdene.

4.5 Veiledere som de facto krav for «godt nok»

Enkelte kommuners erfaring med tilsyn er at skillet mellom bindende krav og faglige anbefalinger kan bli uklart i praksis. Flere kommuner beskriver at statlige veiledere og andre ikke-bindende dokumenter i tilsynssituasjoner kan få en normerende funksjon, særlig ved tilsyn. Dette påvirker hvordan kommunene vurderer eget handlingsrom, og hvordan de dokumenterer at internkontrollen er tilstrekkelig. Kommunene er delt i synet på om dette oppleves som en reell utfordring. Samtidig er flere kommuner tydelige på at denne normerende funksjonen kommer i tillegg til lov- og forskriftskrav.

Veiledere viser hva tilsynsmyndigheten mener er riktig eller tilstrekkelig praksis, selv om kommunen etter regelverket kan ha rom for lokale tilpasninger. Dermed kan anbefalinger få en funksjon som ligger nærmere krav enn veiledning.

Når kommunene velger løsninger som avviker fra en statlig veileder, opplever flere at de selv må dokumentere eller begrunne hvorfor løsningen likevel er tilstrekkelig, en praksis også statsforvalterne bekrefter i intervjuene. En statsforvalter formulerer det som instruks: «'God praksis' er ikke lov. Samtidig, hvis kommunen fraviker, må den sannsynliggjøre at egen praksis er tilsvarende god som 'god praksis' beskrevet i veileder.» Dette forsterkes av sjekklistebaserte tilsynsmetoder som speiler veilederne direkte.



Figur 2 – Illustrasjon av hvordan bruk av statlige veiledere pålegger kommunene å bevise at praksis er tilfredsstillende

Konsekvensen er at bevisbyrden forskyves til kommunen, selv om veilederen formelt ikke er bindende. Flere kommuner vurderer dette som problematisk fordi det kan gjøre det tryggere å følge veilederen enn å bruke det lokale handlingsrommet kommuneloven forutsetter.

4.6 Tilsyn utvikler praksis, men læringen blir lokal og fragmentert

Tilsyn bidrar ikke bare til å kontrollere kommunenes praksis, men også til å utvikle forståelsen av hva som regnes som tilstrekkelig internkontroll. Gjennom konkrete tilsynsvurderinger, avvik, veiledning og oppfølging får kommunene signaler om hva tilsynsmyndighetene legger i «godt nok». Samtidig beskriver flere kommuner at denne læringen i stor grad blir knyttet til den enkelte tilsyns-prosess. Den deles i begrenset grad på tvers av kommuner og tilsynsforløp.

Flere kommuner beskriver å ikke ha noen systematisk måte å få vite om statsforvalterens tolkninger i saker som gjelder andre kommuner, og kunnskapsdelingen skjer ofte tilfeldig gjennom uformelle ledernettverk og fagsamlinger på tvers av kommuner.

En kommune kan få tydelige signaler om dokumentasjonsnivå, rutiner eller ledelsesoppfølging i et konkret tilsyn, mens andre kommuner ikke nødvendigvis får tilgang til den samme forståelsen. Kommunene beskriver at de ulike fagområdene hos statsforvalterne har ulik praksis for å dele funn og erfaringer på fagsamlinger. De som har deltatt på slike fagsamlinger gir uttrykk for at det er nyttig.

Mangelen på systematisk formidling fra statsforvalterne fylles i noen grad av andre kanaler. En kommune beskriver at den viktigste læringen om praksis på tvers av kommuner skjer gjennom helsefellesskap, regionale kompetansenettverk og KS-nettverk. Enkelte kommuner peker på at statsforvalteren i dag i liten grad har en aktiv rolle i å etablere denne typen læringsarenaer, med unntak av beredskapsområdet, der statsforvalteren beskrives som mer aktiv.

4.7 Oppsummering av kommunenes erfaring med statlig tilsyn

Tema	Hva kommunene fremhever
Internkontroll og virksomhetsstyring	► Flere kommuner bruker internkontroll som en integrert del av virksomhetsstyringen. Kommunelovens bestemmelser ser ut til å ha bidratt til en mer helhetlig tilnærming til internkontroll. ► Ambisjonsnivået for internkontroll er større hos strategisk ledelse i kommunen, enn hos mellomledere. ► Internkontroll brukes i større grad til læring, forbedring og kvalitetsutvikling enn tidligere og kommunene knytter dette til endringen av kommuneloven.
Sektorlovgivning	► Kravene i sektorlovgivningen påvirker internkontrollarbeidet i større grad enn kommunelovens overordnede bestemmelser. Det medfører at kommunene må ofte prioritere etterlevelse av sektorspesifikke krav fremfor helhetlige og risikobaserte vurderinger. ► Individrettigheter og detaljerte lovkrav begrenser muligheten til å prioritere risiko og ressurser på tvers av tjenester og sektorer.

Tilsyn som læring	► Kommunene opplever tilsyn som nyttige for læring og forbedring. Dialog med tilsynsmyndigheten vurderes som særlig viktig, og hvordan tilsyn gjennomføres kan være like viktig som selve tilsynet. ► Planlagte systemtilsyn gir størst læringsutbytte. Tilsyn som vurderer systemer og styring oppfattes som mer nyttige enn tilsyn basert på enkeltavvik ► Mye læring fra tilsyn forblir i den enkelte kommune, og kommunene etterspør mer erfaringsdeling på tvers.
Tilsyn som belastning	► Samtlige kommuner beskriver tilsyn som ressurskrevende, og dokumentasjon og oppfølging krever betydelig leder- og fagkapasitet. Dette medfører at ressurser flyttes fra utviklingsarbeid til kontroll- og rapporteringsoppgaver. ► Flere kommuner opplever stor samlet belastning fra mange statlige aktører, og at det er varierende i hvilken grad disse er samordnet.
Veiledning og støtte	► Kommunene etterspør mer veiledning fra statlige myndigheter. De ønsker ikke bare kontroll, men også støtte til forbedringsarbeid. ► Kommunene ønsker hjelp til tolkning og praktisering av regelverk. I praksis blir dette mest tilgjengelig gjennom tilsyn.
Normering og bruk av veiledere	► Veiledere kan ofte bli lagt til grunn som anbefalt løsning på lov- og forskriftskrav, og dette gjør at skillet mellom rettslige krav og anbefalt praksis kan bli uklart. ► Flere av kommunene ønsker tydeligere skille mellom krav og anbefalinger knyttet til bruk av statlige veiledere i forbindelse med tilsyn.
Variasjon i praksis	► Kommunene opplever ulik praksis mellom tilsynsområder. Tilsyn påvirkes av sektorspesifikke tradisjoner og krav. ► Informantene som har erfaringer med ulike Statsforvaltere, peker på at de opplever mer variasjon i tilsynspraksis mellom fagsektorer enn mellom statsforvaltere.

4.8 Vår vurdering

I intervjuene med kommunene og statsforvalterne ser vi at «tilsyn som læring» og «tilsyn som belastning» ikke fremstår som motstridende funn, men som beskrivelser av ulike nivåer og ulike tilsynstyper. Belastningen rammer først og fremst virksomhetsnivået, som må dokumentere praksis og følge opp konkrete funn, mens strategisk ledelse i større grad opplever tilsyn som avklarende. Tilsvarende oppleves planlagte, systemrettede tilsyn gjennomgående som lærerike, mens hendelsesbaserte tilsyn og klagesaker oftere oppleves som belastende og avviksorienterte.

Opplevelsen av at veiledere fungerer som reelle krav varierer mellom kommunene, men følger et mønster der den er sterkest der kommunen har gjort et bevisst systemvalg som avviker fra veilederens anbefaling.

Etter vår vurdering er det ikke gjennomgående at «veileder som de facto krav» beskrives som problematisk. Men at det forsterkes i to bestemte situasjoner:

- Der kommunen har gjort et bevisst systemvalg som avviker fra veilederen,
- Der tilsynsmetodikken selv (sjekklister, direkte bruk av veilederens tallfestede normer) gjør det vanskelig å skille mellom faglig anbefaling og rettslig krav.

Kommunenes erfaringer peker på at tilsyn har en viktig, men ufullstendig læringsfunksjon. Tilsyn kan avklare krav, synliggjøre forbedringsbehov og bidra til å utvikle forståelsen av «god nok» internkontroll. Samtidig blir mye av denne læringen lokal, knyttet til enkelttilsyn, egne avvik og egne dialoger med tilsynsmyndighetene. Mye av den reelle veiledningen skjer muntlig i tilsynsmøtene og blir aldri dokumentert.

En kommune peker konkret på at «dette veiledningselementet er ikke nødvendigvis synlig i den skriftlige tilsynsrapporten, som primært påpeker mangler». Dette er beskrevet som en positiv effekt av tilsynene.

Vår vurdering er at opplevd nytte av veiledning i forbindelse med tilsyn, ikke er en nødvendig konsekvens av tilsynsordningen, men et resultat av at veiledning utover selve tilsynet er vilkårlig prioritert hos de ulike tilsynsmyndighetene.

5 Observasjoner om tilsynspraksis

Basert på vår fortolkning av statsforvalternes og kommunenes beskrivelser, samt vår lesning av tilsynsrapporter, har vi gjort noen observasjoner.

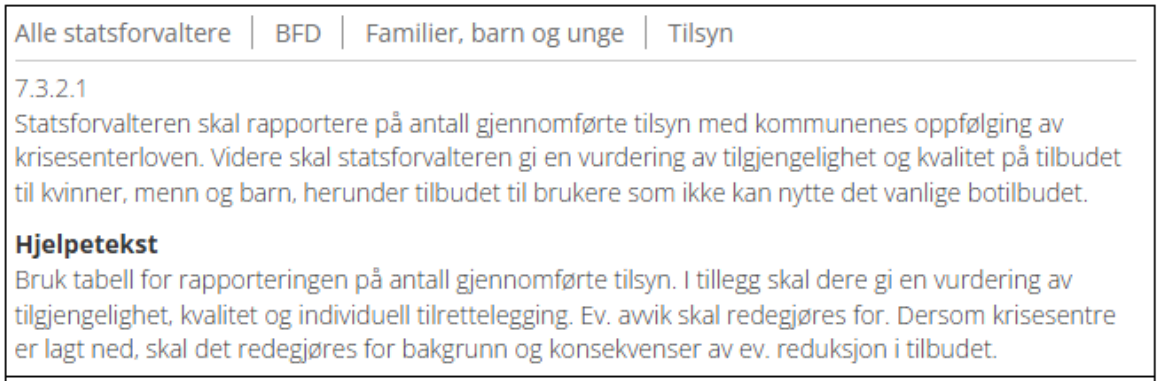
Planlagte tilsyn har fokus på at tjenestene holder et lovlig minimumskrav. Av de tilsynsrapportene vi har sett på er det få som har internkontrollen som sådan som fokus. Mange av tilsynene vurderer imidlertid internkontrollen som en del av vurderingen av om tjenesten holder et lovlig kvalitetsnivå.

Både gjennom intervjuene hos statsforvaltere og ved å se på tildelingsbrevene til statsforvalterne er det tydelig at statsforvalternes tilsynspraksis er relativt detaljert styrt fra de ulike sektor-myndighetene. Sektormyndighetene legger også opp til ulike tilsynspraksiser og rapporteringskrav til statsforvalterne. Noen av kravene til statsforvalterne er svært spesifikke og detaljfokuserte, men andre er mer overordnede og rettet mot systemkontroll.

Både kommunene og statsforvalterne er organisert etter sektorprinsippet, og med noe ulik sammensetning av ansvarsområder hos ulike kommuner og statsforvaltere. Det er grunn til å tro at ulik kravsetting fra ulike sektormyndigheter, sektorinndeling hos statsforvaltere og kommuner kan føre til ulik tilnærming til internkontrollen mellom ulike tjenesteområder i kommunene.

Statsforvalterne gir i vårt materiale uttrykk for at det er krevende å prioritere veiledningsvirksomhet, av flere grunner. De ga uttrykk for at behovet og ønsket om veiledning var noe de selv delte, og noe de opplevde at kommunene også ønsket. Årsakene til at dette likevel ble nedprioritert i praksis kan utrykkes som barrierer.

- Den første barrieren var tildelingsbrevene og den generelle ressurssituasjonen. Ett embete beskrev at de ikke rakk alle kravene i tildelingsbrevet, og at dette ga begrenset kapasitet til å prioritere annet enn de pålagte tilsynsoppgavene. En kommune bekreftet det samme fra sin side, deres statsforvalter ga selv uttrykk for at de ikke hadde ressurser til å følge opp alle oppdragsbrev. Under viser vi et eksempel på krav fra statsforvalterenes tildelingsbrev.



Figur 3 - Fra tildelingsbrev til Statsforvaltere: eksempel på relativt detaljert krav til rapportering av tilsynsaktivitet

- Den andre barrieren var veksten i enkeltsaker. Ett embete opplyste at antallet enkeltsaker var doblet de siste 10–12 årene, og at dette spiste av kapasiteten som ellers kunne vært brukt til veiledning og systemrettet tilsyn. Både ombudsrollen og krav i tildelingsbrev legger føringer i retning av detaljerte tilsyn med individrettigheter, det vil si lovlighetskontroll og tilsyn med internkontroll på et relativt operativt nivå i kommunenes styringssystem.
- Den tredje barrieren var knyttet til ulik prioritering hos det enkelte statsforvalterembete. Én kommune kontrasterte dagens vektlegging av detaljkontroll med en tydelig positiv erfaring

fra et tidligere, nå sammenslått embete, som kombinerte tilsyn med regional fagutvikling og samarbeid med KS og kommunene om å løfte tjenestene «i flokk». En annen kommune bekreftet at de to sammenslåtte embetene hadde merkbart ulik tilnærming til tilsyn, i metodikk, dialog og kommunikasjon. Under viser vi et eksempel fra statsforvalterenes tildelingsbrev som viser handlingsrom og som dermed også gir rom for variasjon mellom statsforvalterembetene.

Styringsparametere	Resultatmål
3.1.7.1.1 Spesialpedagogisk hjelp til riktig tid	Alle statsforvaltere | KD | Barnehage og opplæring 3.1.7.1.1.1 Statsforvalteren skal informere, veilede og/eller føre tilsyn med at barn får den spesialpedagogiske hjelpen de har rett til etter barnehageloven. **Hjelpetekst** • I årsrapporten skal statsforvalteren gi en samlet vurdering av arbeidet med spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, samt vurdere utviklingen i 2026.

Figur 4 - Fra tildelingsbrev til Statsforvaltere: Eksempel på et mål som statsforvalterne har relativt stort handlingsrom til å operasjonalisere og selv vurdere hensiktsmessige virkemidler.

Flere av kommunene beskriver at mye av den reelle veiledningen skjer muntlig, inne i selve tilsynsløpet, i dialogen frem mot og etter at et avvik blir lukket, og blir aldri fanget opp i det skriftlige sluttproduktet. Dette forklarer trolig hvorfor statsforvalterne selv opplever ressursmangel på veiledning samtidig som kommunene tidvis beskrev god veiledningsdialog. En kommune pekte konkret på at veiledningselementet i møtene ikke nødvendigvis er synlig i den skriftlige tilsyns-rapporten, som primært påpeker mangler.

En utfordring kommunene peker på er at veiledning på tvers av kommunene, når den finnes, i stor grad er organisert som sektorvise samlinger, med til dels store forskjeller i omfang mellom fagområder, noe som gjør at tilgangen på veiledning varierer etter hvilket fagområde kommunen har kontakt med, snarere enn etter kommunens eget behov.

Flere av kommunene uttrykker også at klagesaksbehandling på enkeltsaker og hendelsesutløst tilsyn gir større begrensninger med handlingsrommet til kommunene enn planlagte tilsyn med tjenestene. Selv om vurderingene gjelder enkeltsaker, oppfatter kommunene dem som retnings-givende for håndteringen av tilsvarende saker. Dette kan redusere kommunenes rom for å velge andre løsninger basert på lokale forhold og faglig skjønn.

I enkelte tilsynsrapporter ser vi at enkeltavvik brukes som bevis for manglende internkontroll, for eksempel i form av formuleringer som:

> Selv om kommunen og skolen har etablert rutiner og prosedyrer for undersøkelsesplikten, finner vi i denne rapporten at skolen ikke gjennomfører de undersøkelsene som er rimelig å forvente i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Vi har også kommet frem til at skolen ikke oppfyller dokumentasjonskravet til undersøkelsesplikten. *Det er derfor vår vurdering at kommunens internkontroll ikke sikrer at plikten til å undersøke blir oppfylt*. (vår kursivering)[4]

[4] Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus (2025): TILSYNSRAPPORT. Tilsyn med kommunens arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø. Nannestad kommune og Nannestad ungdomsskole. Fra Kap. 5.2.

Flere av kommunene beskriver samme erfaringer, at ethvert avvik brukes som bevis for manglende internkontroll på et område. Her peker kommunene på at det i store organisasjoner uunngåelig vil skje hendelser som faller utenfor de etablerte prosedyrene. Det framheves at visse hendelser kan inntreffe uavhengig av internkontrollen, ettersom et slikt system ikke nødvendigvis vil forhindre alle uønskede situasjoner. Kommunene beskriver et de selv må ha en mer pragmatisk tilnærming, og eksempelvis en kommune beskriver at ambisjonen er å holde dette på et «levelig nivå», samtidig som man aksepterer at enkelte avvik vil oppstå. En annen kommune understreker at risiko aldri vil bli borte, og at internkontrollen ikke skal fjerne risiko, men gjøre den håndterbar og sikre at den holder et akseptabelt nivå.

Samtidig erfarer kommunene at statlige tilsyn kan ha en praksis som er ensidig rettet mot detalj-kontroll og registrering av lovbrudd. Dette illustreres ved at spesifikke avvik fra fastsatte rutiner kan defineres som lovbrudd og mangler i internkontrollen, i stedet for å bli vurdert som spørsmål om faglig god praksis. I tillegg formidles det en opplevelse av at det statlige kontrollfokuset i stor grad rettes mot selve avvikslukkingen på dokumentasjonsnivå, fremfor om dette faktisk bidrar til en reell kvalitetsforbedring av den endelige tjenesten. Kommunene opplever at den viktigste læringen ligger i veiledningsdialogen underveis, mens den skriftlige konklusjonen ofte er mest fokusert på lovbrudd.

En mulig utfordring med en slik tilsynspraksis er at fokuset på enkeltavvik kan føre til at kommunene mister fokus og ikke har kapasitet til en helhetlig og systematisk tilnærming til forbedring, fordi enkeltsaker og enkelttemaer får for mye oppmerksomhet.

Flere kommuner beskriver at risikovurderinger er mest håndterbare når de knyttes til konkrete tjenesteområder eller lovkrav. Samtidig står kommunene overfor risikoer som går på tvers av tjenester, særlig der innbyggere har sammensatte behov. Dette skaper en metodisk utfordring, risiko for lovbrudd vurderes ofte best innenfor sektor, mens risiko for sviktende helhet i tjenestene krever vurderinger på tvers. Dette dilemmaet kommer også frem i intervjuene med statsforvalter.

Det er ulike typer situasjoner der kommunens egen risikovurdering blir utfordret ved et tilsyn, for eksempel:

- Den første typen er der et kvantitativt lovkrav går ut over det kommunene selv vurderes som riktig nivå ut fra risikovurderingen, slik som ved for eksempel antall tilsynsbesøk i fosterhjem. Kommuner vi vi har snakket med har vurdert behovet som lavere. I disse tilfellene er det ikke noe som mangler i kommunens vurdering, den er faglig begrunnet, men lovverket åpner ikke for at kommunens vurderinger kan lede til et annet svar enn kravet.
- Den andre typen uenighet om kvalitet og omfang på risikovurderinger. Vi fikk eksempler fra kommunene på at tilsynet har ment at kommunens risikovurdering er for snever eller ikke holder tilstrekkelig kvalitet. En fylkeslege beskriver å ha vært uenig med kommuner om dette, og viser til at risikovurderingene blir for sektoriserte. Utfordringen er at må bli skjønnsmessige og aktørene vil ha ulike skjønn.

Det er en vesentlig forskjell på om kilden til avvikene er lov- og forskriftsverket eller tilsyns-myndighetens skjønn. Kommunene peker på at den viktigste kilden er lov og forskriftsverk.

6 Tilsynenes normerende virkninger

En sentral problemstilling er hvordan tilsyn etter ulike sektorlover påvirker det generelle arbeidet med internkontroll etter kommuneloven § 25-1 og kommunenes ressursbruk og prioriteringer. Det er krav om lovhjemmel for at statlige tilsynsmyndigheter skal kunne føre tilsyn med kommuners etterlevelse, og i enkelte sektorlover er det hjemmel for å føre tilsyn med internkontrollen etter kommuneloven § 25-1.[5] Det innebærer at statlige tilsynsmyndigheter har mulighet til å undersøke kommuners arbeid med internkontroll og vurdere om det lever opp til minimumskravene i kommuneloven. Det innebærer videre at tilsynene kan påvirke hvordan kommuner utøver internkontrollen. Hvorvidt denne påvirkningen er i tråd med intensjonene om forenkling internkontrollkravet i loven, eller om den går lenger enn det som kan kreves av den enkelte kommune, avhenger av hvordan tilsynsmyndighetene tolker internkontrollbestemmelsene og hvilke tilpasninger kommunene velger å gjøre. Tilsyn skal ha normerende virkninger. Spørsmålet er ikke om normering skal skje, men om normeringen er forankret i lov og forarbeider, og i hvor stor grad den må baseres på skjønnsutøvelse som kan slå ut tilfeldig.

Med «normerende virkninger» mener vi at noe virker retningsgivende eller standardsettende. Det kan for eksempel bety presisering av gjeldende rett eller praktisk standardsetting. Normerende virkninger betyr ikke at terskelen for etterlevelse nødvendigvis flyttes, men normeringen kan i praksis påvirke hvordan terskelen forstås, både innenfor det enkelte fagområdet, men også for hvordan kravene til internkontroll gjelder generelt på tvers av tjenestene.

Hvis tilsynsmyndighetene skal kunne undersøke kommuners etterlevelse av internkontrollbestemmelsene, må tilsynsmyndighetene operasjonalisere hva etterlevelse er. Det innebærer å bestemme hva tilsynsmyndigheten helt konkret må observere for å kunne ta stilling til etterlevelse eller avvik. Hva som helt konkret må observeres i den enkelte kommune trenger ikke alltid være åpenbart.

At tilsynene har normerende virkninger, er forventet. Å konkretisere hva etterlevelse er, er i tråd med tilsynsmyndighetenes rolle og har en nødvendig funksjon. På denne måten kan tilsynsmyndighetene bruke sin fagekspertise og innsikt i intensjonene bak lovgivningen til å fungere som en kunnskapsressurs for kommunene. De normerende virkningene kan bidra til å begrense uønsket lokal variasjon, styrke rettssikkerhet, gi læringseffekter og bidra til mer forutsigbar praksis. Særlig ved retting av tilsynsfunn kan normeringen medføre en innskrenkning av kommunenes handlingsrom.

Samtidig er det en iboende risiko for at tilsynsmyndighetenes normerende virkninger gjør uønskede utslag. Risikoen handler om at tilsyn i praksis kan utvikle seg fra å kontrollere etterlevelse av lov til å definere god praksis. Det kan skje når lovtolkningen må være skjønnspreget, vurderinger baserer seg på faglige normer med veiledende status, dersom nasjonale veiledere tillegges stor vekt i vurderingene, eller om internkontrollkrav tolkes uforholdsmessig omfattende. Det kan oppstå et spørsmål om grensen mellom rettslige minimumskrav og faglige eller organisatoriske kvalitetsforventninger. For sterk normering kan redusere handlingsrommet som kommunene er ment å ha. Det er også en risiko for at etterlevelse konkretiseres ulikt fra embete til embete, og at det fra tilsynsteam til tilsynsteam gjøres ulike vurderinger av etterlevelse.

[5] veilder-internkontroll_desember-20212.pdf, kapittel 5

6.1 Vår vurdering

Tilsynsmyndighetene er gjennomgående bevisst bruk av rettskilder. Veiledningsmateriale omtales som en kilde «langt nede på rettskildeskalaen». Ett embete beskriver også at de har endret praksis for å motvirke egen normering, ved bevisst å slutte å etterspørre omfattende dokumentasjon. Normeringen skjer likevel, og den skjer gjennom arbeidsformer som ikke synes å være gjenstand for samme refleksjon. Den tydeligste er bevisbyrdeforskyvningen, som følger etter erkjennelsen av at veilederen ikke er bindende: «hvis kommunen fraviker, må den sannsynliggjøre at egen praksis er tilsvarende god som 'god praksis' beskrevet i veileder».

Kommuneloven § 25-1 forankrer forholdsmessigheten på kommunenivå, internkontrollen skal tilpasses kommunens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Når tilsynsmetodikken stiller spørsmålet «sikrer kommunen at …» separat for hver plikt, og hjemler hvert delspørsmål i § 25-1, blir minimumskravet vurdert like mange ganger som det finnes plikter, uten at noen av vurderingene tar hensyn til at kommunen må fordele knapp kapasitet mellom dem. Metoden er legitim i seg selv, men uten en uttrykkelig forholdsmessighetsvurdering på kommunenivå forsvinner nettopp det leddet i bestemmelsen som skulle sikre lokal tilpasning, for eksempel knyttet til kommunens størrelse, og ressurssituasjon.

Samtidig går ikke all normering utover loven. Der tilsynet etterspør kontrollhandlinger, evaluering og ledelsens oppfølging, treffer det § 25-1 direkte, og flere av kommunene opplever det som nyttig.

Vår vurdering er at normeringen er en nødvendig funksjon, og at den bør være styrt, prinsipiell og konsistent for å forhindre reell innskrenking av kommunens handlingsrom gitt i kommunelovens bestemmelser om internkontroll.

7 Noen sentrale utfordringer

Kommunelovens krav til internkontroll kan brukes som en ramme for ledelse, der kommune-ledelsen får bedre grunnlag for å prioritere risiko og forbedringsarbeid, og flere av kommunene vi har hatt intervjuer i, ser på internkontrollbestemmelsene som et verktøy for ledelse.

Den viktigste utfordringen kommunene peker på er at handlingsrommet i praksis begrenses av et rettighetsbasert regelverk der tilsynsmyndighetenes ombudsrolle fører til at hendelsesbaserte tilsyn (og klagesaksbehandling) er normerende på tjenesteutøvelsen på et detaljert nivå, uten å hensynta avveininger og prioriteringer som kommunene gjør, både av prioriteringshensyn og som resultat av faglig skjønnsutøvelse.

Handlingsrommet for risikobasert styring og prioritering oppleves i praksis å være lite. På sentralt hold i kommunene blir det fra noen av de vi har intervjuet, uttrykt et ønske om større handlingsrom og færre føringer gjennom tilsynspraksis. Samtidig er det en erkjennelse av at det ikke primært er tilsynspraksisen som er utfordringen, men det rettighetsbaserte lov- og forskriftsverket som gjør det krevende for kommuner å unngå brudd på tjenesteplikt kommunen har overfor innbyggerne.

På tjenestenivå er vårt inntrykk at lederne i kommunene ønsker veiledning som en del av tilsyns-praksis selv om det går på bekostning av handlingsrommet. De vi intervjuet var opptatt av at det er viktig at de kan levere tjenestene på en måte som tilfredsstiller alle lovkrav, selv om de ikke i alle tilfellene var enige i tilsynets vurderinger av hva som var avvik.

Oppsummert kan vi si at den trygghetеten om lovlig praksis som tilsyn kan gi verdsettes høyere enn størst mulig lokalt handlingsrom i en hektisk hverdag. Dette tyder på dagens praksis medfører at kommunene ikke ønsker *mindre* normering, de ønsker normering som er styrt, prinsipiell og konsistent. Samtidig vil tilgjengelig veiledning gi tjenesteområdene det de trenger, uten at det spiser av kommunens rettslige handlingsrom.

Her kan det også ligge et element av intern ressurskamp i kommunene. Konkret veiledning om minimumsnivå for tjenestene kan fungere som en brekkstang for tjenesteområdene både for ressurstilgang og for kvalitetsutvikling av internkontrollen.

Kommunene må ved tilsyn dokumentere at deres internkontroll er tilstrekkelig, uavhengig av om formålet med tjenesten er oppnådd. Kommunene beskriver at tilsynsmyndigheten legger premissene for hva som utgjør tilstrekkelig bevis for god nok internkontroll, ofte med betydelige dokumentasjonsforventninger med høyt detaljeringsnivå. Dette er et område preget av skjønn og enkelte av kommunene beskriver at de har vært uenige i statsforvalterens skjønnsvurdering, men at det er krevende både faglig og ressursmessig å være faglig uenig med tilsynsmyndigheten.

Enkelte kommuner gir uttrykk for at det er utfordrende å utforme internkontrollen slik at den både gir rom for omstilling og innovasjon, for eksempel når kommunene må finne nye måter å møte økende behov i barnehage, skole, helse og omsorg, samtidig som internkontrollen skal ivareta innbyggeres individrettigheter.

Av disse to hensynene er tilsynsmyndighetene opptatt av innbyggernes individrettigheter, særlig ved klagebehandling og hendelsesbasert tilsyn. I siste instans er dette en politisk prioritering fra sentrale myndigheter.

8 Forslag til endringer i statlig tilsynspraksis

Internkontrollkravene ble samlet i kommuneloven § 25-1 for å fjerne fragmenteringen i særlovgivningen, jf. Prop. 81 L (2019–2020). I praksis er dagens situasjon at kravsiden er samlet og at kontrollsiden ikke er det. Metodebøker, rapporteringskrav og rettingsmodeller er fortsatt sektorvise både for kommunene som tilsynsobjekt og for statsforvalterne og andre fagtilsyn som skal gjennomføre tilsyn.

Skal lovens intensjon oppnås må det følges opp både hos lovgiver og departements- og direktoratsnivå, fordi det er der motsetningene mellom intensjoner og praksis oppstår. Det knytter seg både til utforming av lov- og forskriftskrav, metode for tilsyn og tildelingsbrev til statsforvalterne.

En felles metodebok for tilsyn med kommuner etterlyses fra både statsforvalterne vi har snakket med og fra kommunene i utvalget. Samtidig bør styringssignalene gi rom for veiledning der statsforvalteren finner det hensiktsmessig. Statsforvalterne ønsker selv å veilede mer, men beskriver at de ikke rekker alle kravene i tildelingsbrevet og derfor må prioritere pålagt tilsynsvirksomhet.

Tilsynsmetodikken bør inneholde et trinn der kommunens internkontroll på en bedre måte vurderes opp mot kommunenes størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. I dag vurderes kravet plikt for plikt, uten at noen av vurderingene tar høyde for kommunens samlede særegenheter. Summen av delkonklusjoner kan dermed bli strengere enn en samlet vurdering på kommunenivå ville tilsi.

Kommunene beskriver at utfallet av et tilsyn i noen grad avhenger av hvem som gjennomfører det. Variasjonen finnes både mellom ulike myndigheter, ulike fagavdelinger hos statsforvalterne, og mellom rådgivere i samme embete. Flere kommuner erfarer at skjønnsutøvelsen endrer seg ved utskifting av personell, uten at regelverket er endret. For kommunene svekker dette forutsigbarheten og gjør det vanskeligere å lære av tilsyn over tid. Embetene bør derfor i større grad enn i dag etablere intern kalibrering av vurderingspraksis, som et supplement til den nasjonale metodeharmoniseringen.

De kommunene vi snakket med etterlyser flere tiltak og arenaer for læring om god praksis for internkontroll. En viktig mulighet er at tilsyn i større grad bør resultere i læring om internkontroll og hensiktsmessig risikovurdering og risikostyring på tvers av kommuner. Det kan skje gjennom veiledning basert på tilsynserfaringer, ved at statsforvalteren deler mønstre, gode løsninger og risikoområder, eller på andre arenaer for deling der tilsynsmyndighetene bidrar. Slike initiativ og arenaer finnes, men flere av kommunene vi snakket med ønsker mer av denne typen tiltak. Målet må være en tilsyns- og veiledningspraksis som styrker kommunenes evne til å levere gode, effektive og likeverdige tjenester til innbyggerne, innenfor det handlingsrommet kommunene er gitt.

Mye av den reelle veiledningen gis muntlig i tilsynsmøtene og blir aldri dokumentert. Tilsynsrapporten bør derfor kort oppsummere veiledningen som er gitt, slik at den kan deles videre og ikke går tapt når prosessen avsluttes. Samtidig varierer de faglige arenaene sterkt mellom fagområder, slik at kommunenes tilgang på veiledning avhenger av hvilket fagområde de har kontakt med. Slike arenaer bør finnes i alle tilsynsområder, og kanskje også på tvers av tilsynsområder der det er relevant.

Statsforvalteren bør i større grad vurdere om kommunens samlede styring, eller oppfølging av et bestemt tjenesteområde over tid, gir rimelig sikkerhet for gode tjenester. Dersom avvik brukes som bevis for manglende internkontroll, kan det gå ut over forståelsen av hva en hensiktsmessig intern-

kontroll. I praksis er null avvik ikke mulig å oppnå, og fokuset på å unngå avvik kan føre til at utviklings- og læringssiden av et godt internkontrollsystem kommer i bakgrunnen. Det bør være like interessant for tilsynene å undersøke hvordan kommunen bruker avvik, klager og risikoanalyser til læring, ikke bare om kommunen har dokumentert rutiner for å hindre avvikene.

Tilsynsrapporter bør skille tydelig mellom funn som bygger på lov og forskrift, og funn som bygger på faglige veiledere. Tilsynsmyndighetene er selv klare på rettskildebildet og omtaler veiledningsmateriale som en kilde langt nede på rettskildeskalaen. Likevel beskriver både kommuner og tilsynsmyndigheter en praksis der kommunen må sannsynliggjøre at en løsning som avviker fra veilederen er like god som den anbefalte.

Hendelsesbaserte tilsyn bør ikke alene danne grunnlag for brede konklusjoner om svikt i kommunens internkontroll, uten at kommunens samlede system, risiko og forbedringsarbeid vurderes.

Det er et behov for økt koordinering av tilsyn og tilsynstemaer mellom statlige aktører, og mellom de statlige tilsynsmyndighetene og kommunenes kontrollorganer. Kommunene påpeker at dagens tilsynsaktivitet fra ulike statlige etater er for lite koordinert. Det er også behov for koordinering mellom kommunerevisjonene og statlige tilsyn.

Kommunene opplever oftest veiledningen de får gjennom tilsyn som nyttig, men at fokuset på avvik ikke alltid virker konstruktivt på utvikling av kommunenes samlede internkontroll.

AGENDA
KAUPANG

Agenda Kaupang bidrar til omstilling og utvikling av offentlig sektor. Vi bistår ledere og medarbeidere med faktabaserte beslutningsgrunnlag og effektivisering av prosesser. Agenda Kaupang gjennomfører analyser og rådgiving innen ledelsesutvikling, styring, økonomi, organisasjonsutvikling og digitalisering.