

Hvorfor er tilsyn og kontroll blitt så viktig?

Kommunal Rapport 22.04.2020

Tre utviklingstrekk, blant mange, kan bidra til å forklare framveksten av tilsyn og kontroll i offentlig styring.

Noe er galt i offentlig sektor, og tiden er kommet for å bytte ut «New Public Management» med en tillitsreform, skriver Jonas Gahr Støre i [et innlegg på frifagbevegelse.no](https://www.innlegg.paa.frifagbevegelse.no) 29.11.2019.

Siden har flere tatt til orde for å erstatte et mål- og resultatbasert styringssystem med innføring av et tillitsbasert styringssystem i offentlig sektor.

Hvorfor er tilsyn og kontroll blitt så viktig i offentlig styring, og er det slik at tillit ikke er forenlig med det å bli målt og kontrollert?

Offentlig forvaltning griper dypere inn i det man før anså for å være familienes og borgernes private sfære.

I forbindelse med arbeidet med veilederen «Samordning mellom statlig tilsyn og kommunal egenkontroll» som Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil utgi i løpet av våren, stilte arbeidsgruppen seg disse spørsmålene.

Vi kom fram til at tre forklaringer, blant mange, kan bidra til å forklare framveksten tilsyn og kontroll:

1) Den gjensidige avhengigheten mellom folks hverdagsliv og de offentlige tjenestene og myndighetsutøvelse har økt kraftig de siste tiårene. Dette handler om den samfunnsreformasjonen som har brakt kvinnene ut i arbeidslivet og den tilsvarende offentlige overtakelsen av ansvaret for barn, eldre, syke og hjelpetruende.

På samme vis griper offentlige reguleringer, krav til plan og løyver, osv. i stadig sterkere grad inn i innbyggernes private disposisjoner, av hensyn til jord og miljø osv. Offentlig forvaltning griper dypere inn i det man før anså for å være familienes og borgernes private sfære.

Kommunene er blitt den viktigste tjenesteproduzenten og samtidig en viktig myndighetsutøver. Begge rollene er basert på en omfattende nasjonal lovgivning. Oppmerksomheten rettet mot kommunene har blitt mye større som ledd i denne utviklingsprosessen.

2) Både innbyggernes forventninger og profesjonskrav har vært med å drive fram denne omfattende lovgivning om brukerrettigheter og lovbaserte plikter rettet mot kommunene. Rettighetslovgivningen snevrer inn rommet for lokalpolitiske prioriteringer. Den siste maktutredningen beskriver en utvikling der makt forskyves fra politikkenes sfære til den rettslige.

Brukergrupper oppfatter ofte denne utviklingen som grunnleggende positiv.

Uansett forteller den omfattende rettighetslovgivningen og reguleringen av kommunepliktene noe vesentlig om endrede betingelser for offentlig tjenesteproduksjon: Den er ikke lenger bare styrt av *profesjonelt begrunnet praksis og faglige standarder*, men like mye av offentlig rett. Tjenestene er blitt *rettsliggjort*.

Det forsterker oppmerksomheten om tilsyn og kontroll som styringsvirkemiddel, for tilsyn er jo nettopp kontroll med tjenesters eller myndighetsutøvelsens lovlighet. Egenkontrollen i kommunene utvikles i samme retning.

3) Et tredje utviklingstrekk er at offentlig forvaltning organiseres og styres annerledes enn før. Beslutningsmyndigheten er flyttet nedover i organisasjonene, som har blitt mindre hierarkiske. Også dette er utviklingstrekk som kan bidra til å forklare noe av veksten i kontroll- og tilsynsaktiviteter.

Med sterke avhengigheter mellom innbyggere og forvaltning, settes tilliten mellom tjenestene og innbyggere stadig på prøve. Omfattende survey- og innbyggerundersøkelser viser betydelig tillit til de offentlige tjenestene fra befolkningen, som aldri har vært mer omfattende, samtidig med medieoppslag om mangler og misnøye.

Tillit mellom innbyggere og forvaltning handler både om å skape realistiske forventninger, og om å skape trygghet for at tjenestene er tilgjengelige i det omfang og den kvalitet lovverket foreskriver.

Tilsyn og kontroll er viktig i denne sammenhengen, som sentrale styringsvirkemiddel for rettssikkerhet og forsvarlige tjenester.

Statlige tilsyn og kommunal egenkontroll har hvert sitt utgangspunkt, (hhv. statlig og lokalpolitisk styring) men er nært forbundet i tema, metode og innretning. Stat og kommune har derfor felles interesse i å innrette tilsyns- og kontrollvirksomheten så effektivt og samordnet som mulig.

Uten samordning og gjensidig tilpasning risikerer vi at tilsyn og egenkontroll blir rettet mot samme objekt eller tema på samme tid. Det tærer på knappe fagressurser, belaster tjenester, ledelse og medarbeidere og kan derfor svekke både legitimiteten til og oppslutningen om viktige kontrollaktiviteter.

På den andre siden så vil godt samordnede og faglig treffsikre tilsyn og forvaltningsrevisjoner kunne gi svært nyttige bidrag til læring og forbedring i de kommunale tjenestene, forhåpentlig med økt tillit som resultat.