



Statleg tilsyn – Kvifor og korleis?

Geir Sverre Braut

Helse Stavanger HF/Høgskulen på Vestlandet

Tilsynskonferanse

Statsforvaltaren i Innlandet

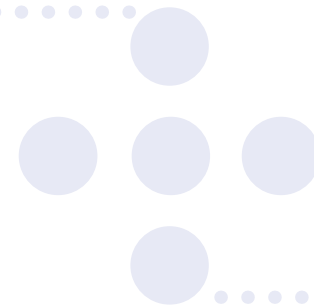
9. april 2021



Kva er tilsyn?

- Tilsyn er eit tvitydig ord
 - Omsorg og **kontroll**
 - Nynorskordboka: *overvaking, kontroll, inspeksjon [...] barna var utan tilsyn / stå, vere under tilsyn av nokon / ha, føre tilsyn med noko(n) / Statens bibliotektilsyn*
 - Det Norske Akademis Ordbok: *kontroll (ved å overvåke(s), følge(s) med på) [...] «alt tilsyn med hus og gård har jeg taget på mig» (Henrik Ibsen Gildet på Solhaug 22 1883) [...] enkelte var så sjuke og hjelpeløse at de måtte ha tilsyn døgnet rundt (Mari Osmundsen Sju sannferdige fortellinger LBK 1995)*
 - Vanskeleg å omsetja til engelsk, tysk og fransk (!)

Statleg tilsyn



St. meld. nr. 17 (2002-2003):

*Tilsynsbegrepet kan i vid forstand forstås som et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. **Kjernen i tilsynsrollen er imidlertid den konkrete kontrollen av pliktsubjektenes etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik.***

Anordning om Politiets Indretning og Administration i Christiania av 12. februar 1745

Med de Haandværker, som af Magistraten ere bevilgede og bestilt til at gjøre og forarbeide Vægt og Maal, efter den derom udgangne Frd., skal han have **Tilsyn** med at det bliver rettelig gjort, justeret, stemplet og brændt; saa skal han og selv eller ved sine Betjente i det ringeste hvert 1/2 Aar **lade efterforske** paa alle, saavel publike som partikulære, Steder al Vægt og Maal

*Ut fra en slik forståelse av tilsynsbegrepet er tilsyn for det første kontroll av at de som er underlagt krav fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak, dvs. tilsynsobjektene, etterlever dette. En sentral del av tilsynsrollen er således å **oppsøke**, uanmeldt eller forhåndsvarslet, eller på annen måte **innhente kunnskap** om tilsynsobjektene for å finne ut om det **foreligger avvik** fra de oppstilte kravene. Ved identifikasjon av avvik, vil tilsynet følge opp dette med **nødvendig reaksjon**, det være seg **veiledning**, pålegg om oppretting, stansing av virksomheten, bøter eller andre tiltak for å sikre at kravene overholdes.*

(St. meld. nr. 17 (2002-2003))

Mange tilsynsorganer fatter også normerende vedtak. Slike vedtak gir forbud eller påbud, som tilsynsobjektene plikter å følge opp. Utbredte former for vedtak av denne typen er for det første konsesjoner, tillatelser med mulig fastsettelse av tilhørende vilkår og for det andre utferdigelse av forskrifter. Disse vedtakene skiller seg fra tilsynsoppgaver ved at tilsynsoppgavene er av en sekundær karakter. Å føre tilsyn vil si å sikre iverksettelse av normerende vedtak som er gjort i form av lovgivning, forskrifter, enkeltvedtak etc. på et tidligere tidspunkt.

(St. meld. nr. 17 (2002-2003))

Statleg tilsyn: Oppsummert

- Eit av mange verkemiddel for å følgja opp lovkrava
- **Statleg kontrollmekanisme**
 - Avgrensa høve til å overprøva skjønnnet, jf. juridisk teori om «fritt skjønn» («forvaltningssskjønn»)
 - «Kommuneplikter» eller «Aktørplikter»?
 - Men tilsyn kan kombinerast f.eks. med behandling av klagar på forvaltningsvedtak, og då blir skjønnsrommet ofte større
- Ingen nasjonal eller internasjonal samla tilnærming til dette emnet
- (St.meld. nr. 17 (2002-2003), Ot.prp. nr. 97 (2005-2006), NOU 2004:17 m.fl.)

Formål med tilsyn

- Tja, det er slett ikkje alltid like klårt
- Men **alltid ei brikke i eit maktspele**; og derfor ofte innblanda med interessekonflikter.
- OBS! Forholdet interessekonflikt/rettskonflikt!
- **Rettstryggleik** for menneske og private verksemder
- **Tillit** til tenesteytarane, både offentlege og i marknaden
- Grunnlag for **læring og kvalitetsutvikling**
- Tilsyn gir ofte godt innblikk i kor tenester og produkt sviktar



Meld. St. 12 (2017–2018)

Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten

Petroleumstilsynet må være et sterkt og tydelig tilsyn og på en **aktiv og synlig måte vurdere sin virkemiddelbruk**. Dette gjelder i alle faser av petroleumsvirksomheten, fra tildelinger og produksjon til avslutning og disponering. Utviklingen kan tilsi at det i noen tilfeller er behov for at Petroleumstilsynet er **tydeligere i sin reaksjonsbruk** og i nødvendig grad **etterprøver** at avvik og pålegg blir fulgt opp.

St.meld. nr. 7 (2001-2002)

Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten

7.7.1

Særlig har departementet mottatt motforestillinger fra arbeidstakerorganisasjonene som også har stilt krav om at det blir foretatt en uavhengig gjennomgang av direktoratet. De ønsker en ekstern vurdering av hvordan direktoratet nå er organisert for å ivareta sitt myndighetsansvar.

Interesseavveging og departementspragmatikk

Departementet tillater sildeoljefabrikkene i Stavanger og omegn under resten av sildesesongen 1945, men ikke ut over et tidsrom av 2 måneder framover, å bruke et ekstra skift i tida fra lørdag kl. 22 til søndag kl. 6 i **den utstrekning dette viser seg påkrevd for å unngå at silda tar skade.**

Offentleg tilsyn = maktbruk

- «Tilsynsansvar» eller «Tilsynsmyndigheit»?
 - halda seg innanfor makta lovgivinga gir
 - arbeida innanfor dei ressursrammene overordna organ har sett
 - prioritera arbeidet i samsvar med lovkrav og budsjett
 - synleggjerja grunnlaget for prioriteringane
 - eksplisitte krav
 - risikovurderingar
 - ikkje misbruka makta, irekna å vera tydeleg på rolla som maktutøvar versus som rådgivar

Kva er då godt tilsyn?

- **Føreseieleg**, ikkje vilkårleg
- God **operasjonalisering av rettskrav**, ikkje minst rettslege standardar og reglar som krev skjønnsvurderingar
 - *(Rettslege standardar konstituerer seg i praksisfeltet, ikkje primært i forvaltninga)*
- **Erfaringsbasert**
 - *”Tilsynssjangeren” – Funn / Norm / Vurdering*
- **Sporbart**, etterretteleg, helst også etterprøvbart
- **Tydeleg** på ansvarsforhold, t.d. når det gjeld rådgjeving
- og vera tydeleg dersom ein med ”tilsyn” i namnet på verksemda utfører andre forvaltningsoppgåver

Tilsynsstrategiar

- Avdekkja svikt?
- Synleggjera god praksis?
- Involvering av brukarar/aktørar?
- Involvering av verksemdene sjølve?

Tilsynsstrategiar

- Avdekkja svikt?
- Synleggjera god praksis?
- Involvering av brukarar/aktørar?
- Involvering av verksemdene sjølve?



Kva er læring?

- Ingen allment akseptert definisjon
- Det har noko å gjera med kunnskap
- og med **handlingar** og **åtferd**
- Læring kan medføra:
 - **Forandring**, men også:
 - Forankring
 - Forståing

Kva er kunnskap?

- Mange ulike tilnærmingar
 - Noko vi held for å vera sant
 - Grunngitt sanning
 - Oppfatningar om årsaksforhold (?)
 - Informasjon som blir tolka
- **Forskingbasert eller erfaringsbasert ?**
- **Korleis skaffar ein seg kunnskap?**
- Eksplisitt eller implisitt («tacit») ?

Ulike former for kunnskap

- Ein modell rappa frå Alice Lam og Bengt-Åke Lundvall i boka *How Europe's Economies Learn: Coordinating Competing Models*. Oxford University Press 2006.

	Individual	Collective
Explicit	Embrained knowledge	Encoded knowledge
Tacit	Embodied knowledge	Embedded knowledge

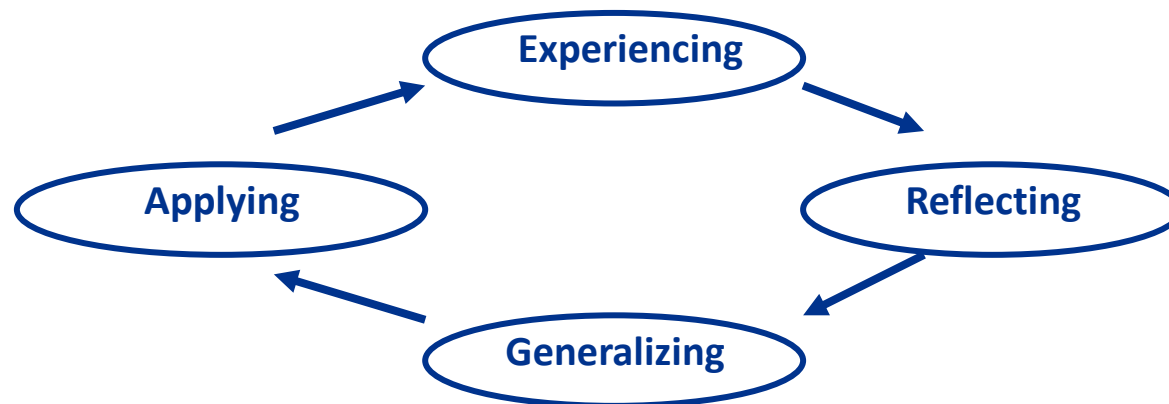
Kva er læring?

- Ingen allment akseptert definisjon
- Det har noko å gjera med kunnskap
- og med **handlingar** og **åtferd**
- Læring kan medføra:
 - **Forandring**, men også:
 - **Forankring**
 - **Forståing**

Experiential learning (Kolb m.fl.)

The process through which the learner constructs knowledge, skill, and values through *direct experience*

(Association for Experiential Education, cfr. Camille J. Bunting (2006))



It is the *experience by itself that is basis for learning*
Then, what about *indirect experience*?

Dersom målet er læring.....

.....er det rimeleg å leggja til grunn at formidlinga av erfaringane må:

- følgja hendinga/erfaringa **så raskt som mogeleg,**
- **sikra deltaking frå dei som** er/har vore innblanda,
- presentera ei **god forteljing** som dei aktuelle kan kjenna seg igjen i, gjerne gjennom bruk av multimodale tekstar,
- opna for å **snakka om uvisse,**
- opna for **spørsmål** utanfrå og innanfrå.

Og kor har vi då tilsyn?

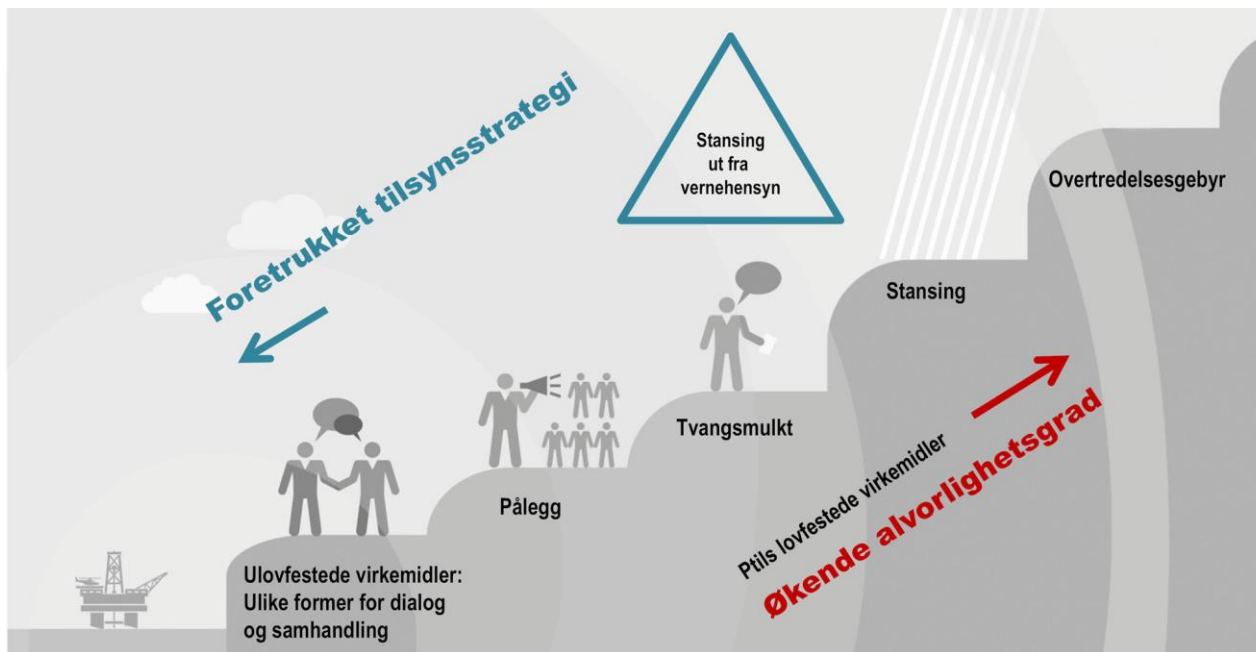
- følgja hendinga/erfaringa **så raskt som mogeleg**, (**betre no enn før**)
- sikra **deltaking** frå dei som er/har vore innblanda, (**veldig avhengig av tilsynsmetode**)
- presentera ei **god forteljing** som dei aktuelle kan kjenna seg igjen i, gjerne gjennom bruk av multimodale tekstar (**ikkje så ofte?**)
- opna for å **snakka om uvisse** (**tilsyn må konkludera**)
- opna for **spørsmål** utanfrå og innanfrå (**varierende**)

Verkar då tilsyn?

- Lite systematisk kunnskap, nasjonalt og internasjonalt
- Tilsynet kan verka berre ved at «det er der»
- Ofte god effekt der ein har gjennomført tilsyn
- Føresetnader:
 - Forankra i linjeleiinga
 - Verksemda har kompetanse til å følgja opp
 - Funna blir opplevde som relevante, og fagleg grunngitte
- Men spreiningseffekten er tvilsam!

Noko å læra av Ptil?

- Trepartssamarbeidet
- Gradert verkemiddelbruk




SPRINGER BRIEFS IN
APPLIED SCIENCES AND TECHNOLOGY · SAFETY MANAGEMENT

Gilles Motet
Corinne Bieder *Editors*

The Illusion of Risk Control What Does it Take to Live With Uncertainty?

FONCSI
Fondation pour une culture
de sécurité industrielle

 Springer Open

Chapter 5 Practices in the Danger Culture of Late Industrial Society

Arie Rip

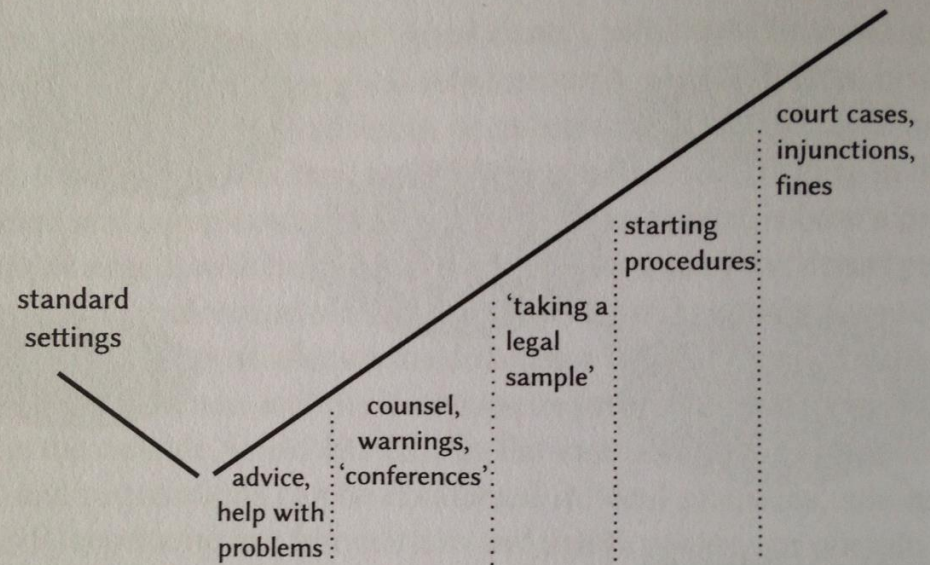
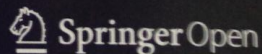


Fig. 5.2 Graded persuasion in the enforcement process

SPRINGER BRIEFS IN
APPLIED SCIENCES AND TECHNOLOGY · SAFETY MANAGEMENT

Gilles Motet
Corinne Bieder *Editors*

The Illusion of Risk Control What Does it Take to Live With Uncertainty?



Chapter 5 Practices in the Danger Culture of Late Industrial Society

Arie Rip

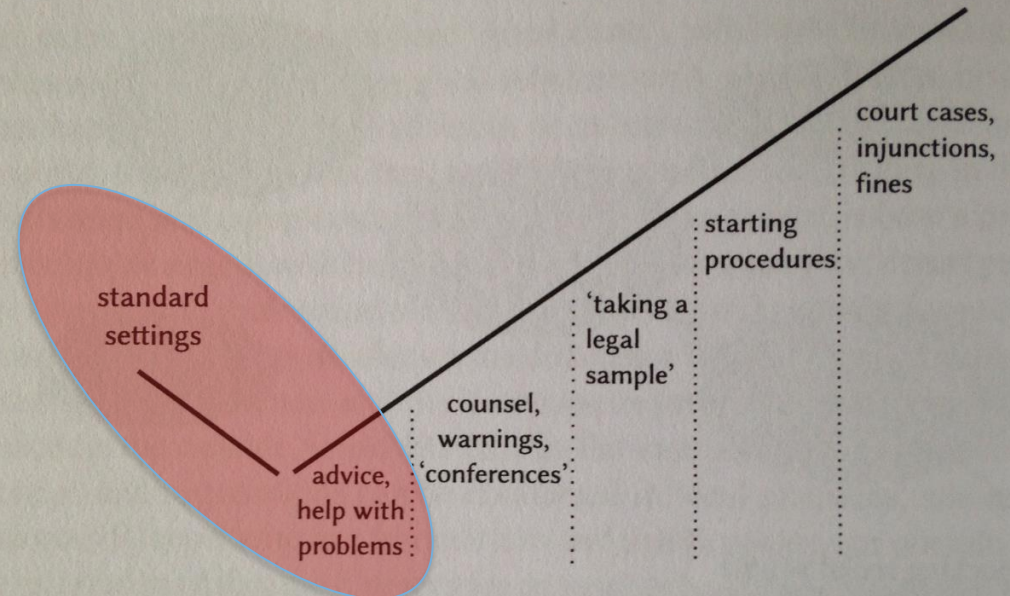


Fig. 5.2 Graded persuasion in the enforcement process

Og OBS!

- Det er ganske usikkert om eit meir kontrollerande og sanksjonerande tilsyn fører til auka tryggleik og betre beredskap!
- Etterleving av (konkrete) krav i lovgjevinga, ja
- Men meir tvilsamt om det er med på å understøtta den jamne utviklinga
- **Korleis kopla tilsynsaktivitetane på utviklingsarbeidet i kommunar og verksemdar?**
 - Rådgiving i etterkant er rollemessig lite problematisk
 - Utforming av sjølve tilsynet i samarbeid, derimot??

Ein mogeleg konklusjon

- Dersom det primære formålet er læring, så er **ikkje** tilsyn det beste verkemidlet.
- Men dersom ein gjennomfører tilsyn, t.d. av omsyn til rettstryggleiken, så vil **godt tilsyn skaffa fram masse kunnskap** om tenester og produkt.
- og det vil vera **sløsing dersom ein ikkje bruker denne kunnskapen** til læring.
- Tilsyn, og god (statleg) myndigheitsutøving, kan føra til: **Ansvarleggjering. Kontekstualisering. Spegling.**

Nokre referansar frå forvaltning og forskning

- Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003). *Om statlige tilsyn.*
- NOU 2004:17. *Statlig tilsyn med kommunesektoren.*
- Riksrevisjonen. *Riksrevisjonens undersøkelse av Petroleumstilsynets oppfølging av helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten.* Dokumentet 3:6 (2018-2019).
- Hood, C., Rothstein, H. & Baldwin, R. (2004): *The government of risk. Understanding risk regulation regimes.* Oxford: Oxford University Press.
- Johansson, V. (2006): *Tillsyn och effektivitet: statliga inspektörers yrkesroller och strategival.* Umeå: Boréa bokförlag.
- Lindøe, P.H., Kringen, J. & Braut, G.S. (2015): *Risiko og tilsyn. Risikostyring og rettslig regulering.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Rip, A. (2017). Practices in the danger culture of late industrial society. In: Motet, G. & Bieder, C. (ed.) *The illusion of risk control. What does it take to live with uncertainty?* Heidelberg: Springer Open.