



Innst. 180 S

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Meld. St. 7 (2009–2010)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene

Til Stortinget

1. Generell del

1.1 Sammendrag

1.1.1 Innledning

I stortingsmeldingen presenteres en samlet gjennomgang av reglene i særlovene/sekterlovgivningen som gir hjemmel for statlig tilsyn med kommunene. Gjennomgangen er et resultat av regjeringens oppfølging av Stortingets oppdrag i Innst. O. nr. 19 (2006–2007). Kommunal- og regionaldepartementet har ledet arbeidet med den interdepartementale gjennomgangen. Det er det enkelte sektordepartement som har hatt ansvaret for lovarbeidet knyttet til den enkelte særlov, og som dermed har fremmet, eller vil fremme, forslag til endringer i tilsynshjemlene for Stortinget i egne proposisjoner. Gjennomgangen har omfattet tilsynshjemler i til sammen 14 lover.

Sektordepartementene har med bakgrunn i en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) konkludert med at det er behov for alle eksisterende tilsynshjemler, og at de derfor bør opprettholdes. Stortingsmeldingen synliggjør at det har blitt statlig tilsyn med kommunene på stadig flere områder.

1.1.2 Bakgrunn – nye regler om tilsyn i kommuneloven kapittel 10 A

Den 7. desember 2006 ble det vedtatt et nytt kapittel 10 A om statlig tilsyn i kommuneloven. Lovendringen trådte i kraft 1. mars 2007. Med det nye

kapitlet er regler om statlig tilsyn med kommunesektoren blitt en del av kommuneloven. Kapittel 10 A inneholder felles regler om rammer, prosedyrer og virkemidler for statlig tilsyn med kommunesektoren. Reglene har som mål å gjøre statens tilsyn med kommunene mer oversiktlig, enhetlig og forutsigbart.

Det nye kapittel 10 A om tilsyn i kommuneloven legger opp til at det er særlovene som skal angi hvilke områder det skal føres tilsyn med. Kommuneloven fastsetter hvordan tilsyn skal gjennomføres (rammer og myndighet for tilsyn, saksbehandlingsregler, klage og virkemiddelbruk). Tilsynsreglene i kommuneloven er gitt en utforming som forutsetter at det er fylkesmennene som skal føre alt statlig tilsyn med at kommunene oppfyller sine lovpålagte kommuneplikter.

1.1.3 Statlig tilsyn som del av statens styring av kommunesektoren

Statlig tilsyn med kommunene må ses i sammenheng med det generelle forholdet mellom staten og kommunesektoren. Ved utformingen av statlig tilsyn må det tas hensyn til at kommuner og fylkeskommuner er selvstendige rettssubjekter. De har selvstendig myndighet og et selvstendig ansvar for sin virksomhet.

Staten styrer kommunesektoren gjennom lov og regelverk, finansieringsordninger og mykere styringsvirkemidler som retningslinjer, dialog, veiledning og samhandling. Rammestyring med rom for lokale prioriteringer og tilpasninger er et overordnet prinsipp når staten skal innrette ordninger og virkemidler rettet mot kommunesektoren. Det at statlig tilsyn kun skal kontrollere lovligheten av kommunenes virksomhet, er et uttrykk for rammestyringsprinsippet.

Samtidig er det et legitimt behov for å kontrollere at kommunene oppfyller sine lovpålagte plikter overfor innbyggerne. Kommunene kontrolleres og påvirkes på mange ulike måter: Innbyggernes synspunkter fanges opp gjennom den demokratiske styringskjeden. Avgjørelser truffet av folkevalgte organ eller den (fylkes)kommunale administrasjon kan bringes inn for departementet for lovlighetskontroll. Kommunene driver selv egenkontroll overfor egen virksomhet med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser om kontrollutvalg, revisjon og administrasjonssjefens internkontroll. I tillegg setter særlovgivningen på flere områder krav til internkontroll i kommunene. Innbyggernes rett til å påklage enkeltvedtak er også en viktig kontrollmekanisme. I tillegg finnes godkjenningsordninger, rapporteringsordninger, statlige og kommunale ombudsordninger, domstolskontroll, medias rolle som debatt- og informasjonsorgan og ikke minst statlig tilsyn.

Tilsyn er et sterkt statlig kontroll- og styringsvirkemiddel, og fire hensyn og verdier bør inngå i en overordnet vurdering av behov for statlig tilsyn med kommunesektoren (jf. NOU 2004:17 Statlig tilsyn med kommunesektoren og Ot.prp. nr. 97 (2005–2006)):

- Hensynet til den enkeltes rettssikkerhet.
- Hensynet til bærekraftig utvikling og samfunnsikkerhet.
- Hensynet til det kommunale folkestyret.
- Hensynet til en formåls effektiv offentlig ressursbruk.

Staten og kommunene har et felles overordnet mål i å gi gode tjenester til innbyggerne. Et hensiktsmessig og målrettet tilsyn vil kunne gi grunnlag for læring og kvalitetsutvikling i kommunene, og kan være et viktig bidrag inn i kommunenes egenkontrollarbeid. Samtidig er hensynet til det lokale selvstyret en verdi som kan trekke i motsatt retning, og derfor må avveies i forhold til tilsynsbestemmelsenes omfang og ikke minst detaljeringsgrad. Tilsynet skal ikke erstatte lokal skjønnsutøvelse, men passe på at lokalforvaltningen oppfyller sine lovbestemte plikter.

1.1.4 Generelt om virkeområdet for kommuneloven kapittel 10 A om tilsyn – sondringen mellom kommuneplikter og aktørplikter

Kommunenes utførelse av lovpålagte oppgaver skjer under mange ulike organisatoriske modeller. Lovreglene om tilsyn må anvendes innenfor et mangfold av måter å organisere og løse oppgaver på.

Kommunelovens regler om statlig tilsyn med kommunesektoren omfatter kommunens oppfyllelse av sine plikter både hvor denne skjer i egen regi, dvs.

ved hjelp av tjenestetilbydere som er en del av kommunen, og der kommunen oppfyller sine plikter gjennom kjøp av tjenester fra selvstendige rettssubjekter (tjenesteavtaler).

Virkeområdet for kapittel 10 A i kommuneloven er avgrenset til tilsyn med de genuine kommunale pliktene. Kommunene har mange slike lovpålagte plikter som det kun ligger til kommunene å utføre. Mange er knyttet til de viktigste velferdsområdene, som for eksempel barnevern, pleie og omsorg, samfunnsikkerhet, planlegging og opplæring mv.

Kommunepliktene har et mangfoldig innhold og kan være svært ulikt formulert fra lovområde til lovområde.

Motstykket til kommuneplikter er aktørplikter, det vil si plikter som retter seg mot enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste. Reglene i kapittel 10 A kommer ikke til anvendelse på tilsyn med kommunens etterlevelse av slike regler. Men kommunen pålegges aktørplikter hvis den tar posisjoner som også private rettssubjekter har. Eksempelvis må kommunen i rollen som grunneier respektere plan- og bygningsloven, eller som eier av forbrenningsanlegg følge forurensningsloven og som arbeidsgiver følge arbeidsmiljøloven. Når kommunen opptrer i slike sammenhenger, er den utenfor det statlige tilsyn.

For flere virksomhetsområder er det etablert særskilte sektortilsyn som har som oppgave å føre tilsyn med private og offentlige aktører på et bestemt lovområde. Dette er statlige tilsyn som er organisert utenfor fylkesmannsembetene. De fleste av disse tilsynene er innrettet mot å føre tilsyn overfor samfunnet generelt, ikke overfor kommuner spesielt. Av slike tilsyn kan nevnes Arbeidstilsynet, Helsetilsynet, Mattilsynet, Konkurransetilsynet og Statens forurensningstilsyn.

I og med at sondringen mellom kommuneplikt og aktørplikt er avgjørende for om kommunelovens regler for statlig tilsyn kommer til anvendelse, er det viktig at dette er avklart i forhold til de enkelte særlovene.

1.1.5 Risiko- og sårbarhetsanalyse som et verktøy for å vurdere tilsynshjemler

Stortinget har lagt til grunn at en vurdering av innføring av statlig tilsyn skal bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse, og at valg av tilsyn som virkemiddel skal kunne forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse jf. Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) og Innst. O. nr. 19 (2006–2007).

I en vurdering av hjemler for statlig tilsyn med kommunesektoren gjennom bruk av risiko- og sårbarhetsanalyser og kost- og nytteanalyser, er temaet risikoen for lovbrudd. Statlig tilsyn med kommunesektoren er gjennom kommuneloven § 60 b avgrenset til å gjelde kontroll med lovligheten av kommu-

nens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov (såkalt lovlighetstilsyn).

Risiko- og sårbarhetsanalyser og kost- og nytteanalyser retter seg altså ikke mot mål og resultater som statlige myndigheter selv setter for sin virksomhet og som statlige myndigheter ønsker at kommunene skal prioritere.

I en risiko- og sårbarhetsanalyse vil summen av kontrollordninger og andre måter å overvåke eller påvirke kommunen på, være et viktig moment i vurderingen av risikobildet knyttet til det fagområdet som skal analyseres. Jo flere kontrollmekanismer som rettes mot kommunen, jo større er muligheten for å identifisere mulige uønskede hendelser og feil i kommuneorganisasjonen.

Det er derfor sentralt innenfor det enkelte rettsområdet å kartlegge og vurdere i hvilken grad det allerede eksisterer andre kontroll- og påvirkningsmekanismer rettet mot et rettsforhold som det føres tilsyn med eller vurderes å innføre tilsyn med.

En risiko- og sårbarhetsanalytisk tilnærming skal gi svar på hvilke områder det er grunn til å vie særlig oppmerksomhet og sette inn risiko- og sårbarhetsreducerende tiltak på.

Deretter gjelder det å vurdere hvilke virkemidler som bør settes inn. Statlig tilsyn er bare ett av flere alternative virkemidler, og valg av virkemiddel bør blant annet bero på en vurdering av de ulike virkemidlenes formåls- og kostnadseffektivitet. Her kommer kost- og nytteanalysene inn.

En kost- og nytteanalyse av tilsyn bør tilstrebe å få fram hva som ville ha skjedd dersom det ikke hadde vært tilsyn på de aktuelle områdene.

I stortingsmeldingen er det gitt en beskrivelse av gjennomgang av tilsynshjemlene som ble utviklet av Difi (den gang Statskonsult) i 2004 på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet. Metodikken er kalt «Risikobasert kost-nyttevurdering av statlig tilsyn med kommunesektoren» og finnes som egen veileder. I metodikken er følgende vurderingspunkter sentrale:

- lovgrunnlaget
- risikobildet
- andre kontroll- og påvirkningsmekanismer på området
- statlig tilsyn
- helhetlig vurdering av tilsyn og kontroll med kommunesektoren

1.1.6 Lovlighetstilsyn – kommuneloven § 60 b

Det sentrale utgangspunktet er at statlig tilsyn med kommuneplikter er en lovlighetskontroll, det vil si en kontroll av hvorvidt kommunen oppfyller de pliktene staten har pålagt ved lov. Dette krever en

konkret kartlegging av hvilke krav som ligger i den plikten loven regulerer, og som kommunen har ansvaret for å oppfylle. Det er en utfordring at mange av de lovbestemmelsene som pålegger kommunen plikter, og som det skal føres tilsyn med, inneholder ord og uttrykk som kan være vage og skjønnsmessige, og således ikke har noe entydig innhold.

Grensene for lovlighetstilsynet må da fastsettes gjennom den generelle tolkningen av pliktbestemmelsen, fastlegging av faktum og fastlegging av hvem som har kompetanse til med bindende virkning å fastsette pliktens omfang. Hovedregelen er at prøvesretten for det statlige tilsynet med kommuneplikter omfatter rettsanvendelsen, men ikke kommunens frie skjønn (hensiktsmessighetskjønnet).

1.1.7 Saksbehandling og reaksjoner fra tilsynet – kommuneloven § 60 d

Ved behandlingen av Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) ble det lovfestet i kommuneloven § 60 d at tilsynene skal kunne gi pålegg til kommunene om å rette forhold som er i strid med loven, men ikke bruke andre negative reaksjoner som for eksempel tvangsmulkt. Dersom det foreligger særlige grunner, kan det være aktuelt at særlovene beholder avvikende regler fra kommuneloven også på dette området.

Pålegg etter kommuneloven § 60 d kan ikke brukes som reaksjon i andre tilfeller enn ved lovbrudd. Reglene om pålegg bygger på en forutsetning om at kommunene følger opp disse.

Kommuneloven kapittel 10 A innførte også nye klageregler knyttet til det statlige tilsynet. Årsaken til dette er at bruken av pålegg som reaksjonsmiddel bør skje gjennom fullt ut forsvarlig saksbehandling, og med de samme prosedyrene som gjelder for å sikre rettsriktige vedtak overfor de private.

På denne bakgrunn gis kommunene og fylkeskommunene i fjerde ledd, gjennom henvisning til forvaltningsloven kapittel VI, en rett til å påklage vedtak om pålegg. Bestemmelsene om omgjøring (§ 35) og sakskostnader (§ 36) kommer også til anvendelse. Det samme gjelder reglene i forvaltningsloven kapittel IV og V og VIII.

1.1.8 Føringer for sektordepartementenes gjennomgang og endring av eget lovverk

I stortingsmeldingen vises det til en uttalelse av kommunal- og forvaltningskomiteen i Innst. O. nr. 19 (2006–2007).

Komitéuttalelsen understreker at målet med særlovsgjennomgangen for det første er å identifisere bestemmelser i særlovgivningen som hjemler statlig tilsyn med kommuneplikter, med sikte på å avgrense statlig tilsyn til de oppgaver hvor slikt tilsyn er nødvendig og hensiktsmessig. For det andre har det vært en målsetting at tilsynsbestemmelsene får en harmo-

nisert utforming, slik at tilsynsordningene i de ulike særlovene blir bedre samordnet og at alle bestemmelser av typen «departementet fører tilsyn med denne lov», fjernes.

I meldingen redegjøres det nærmere for de foringene som er gitt for konkrete tilpasninger og endringer i særlovgivningen, for å samordne og tilpasse denne til de nye generelle reglene om statlig tilsyn i kommuneloven kapittel 10 A.

Kommunal- og regionaldepartementet legger til grunn at særlovenes hjemler for statlig tilsyn med kommunene må skilles ut som egne bestemmelser. Flere særlover har i dag tilsynshjemler som er en del av en større lovbestemmelse som inneholder regler om både fordeling av myndighet og oppgaver etter loven og veiledningsansvaret. Det er hensiktsmessig at hjemmelen for statlig tilsyn skilles ut som en egen bestemmelse for å markere at statlig tilsyn er et styringsvirkemiddel med en spesiell status.

Tilsynsreglene i kommuneloven er gitt en utforming som forutsetter at det er fylkesmennene som skal føre alt statlig tilsyn med at kommunene oppfylder sine lovpålagte kommuneplikter. Det er Kommunal- og regionaldepartementets oppfatning at hjemmelen for statlig tilsyn bør skilles fra bestemmelser som omhandler fylkesmannens veiledningsansvar.

I utgangspunktet bør derfor tilsynsområdet spesifiseres på paragraf- eller kapittelevelnivå. En slik konkretisering vil i tillegg til å målrette tilsynet, også bidra til å gjøre det mer tydelig og forutsigbart for kommunene hvilke deler av loven staten fører tilsyn på. En slik innretning av bestemmelsene i særlovene vil også være særlig viktig ved eventuelle senere innføringer av statlig tilsyn med nye plikter for kommunene.

En henvisning fra særlovenes tilsynsbestemmelser til kommuneloven kapittel 10 A understreker at kapitlet gjelder for alt statlig tilsyn med kommunesektoren.

Det er hensiktsmessig at det også framgår av særlovens tilsynsbestemmelse at fylkesmannen er tilsynsmyndighet. Dersom det er andre enn fylkesmannen som er tilsynsmyndighet, er det naturlig at det framgår av bestemmelsen hvilket organ det er.

Det må videre framgå av særlovens tilsynsbestemmelse og merknader til denne at kommunelovens sentrale prinsipper om at statlig tilsyn med kommunesektoren kun skal rettes mot de genuine kommunepliktene, og at dette tilsynet er avgrenset til lovlighetstilsyn, legges til grunn for tilsynsvirkosomheten.

Som et utgangspunkt for denne særlovsgjennomgangen, tilrår Kommunal- og regionaldepartementet at det utvises tilbakeholdenhet med å utforme tilsynsbestemmelsen som en pliktregel. Fylkesmannen og andre aktuelle statlige tilsynsetater bør i utgangs-

punktet gis et skjønn med hensyn til når og hvordan tilsynet skal utføres (altså kompetansebestemmelse).

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Håkon Haugli, Hilde Magnusson Lydvo, Inga-Lill Olsen og Eirik Sivertsen, fra Framskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Anne June Iversen og Torkil Åmland, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Heikki Holmås, fra Senterpartiet, Heidi Greni, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til at meldingen er en tilbakemelding til Stortinget, som har ønsket en gjennomgang av statlig tilsyn med kommunesektoren som har hjemmel i særlov. Behandlingen av Ot.prp. nr. 97 (2006–2007) førte frem til at det ble vedtatt en hovedbestemmelse om statlig tilsyn i et nytt kapittel 10 A i kommuneloven, slik at en fikk gjennomgående og like regler for saksbehandling, reaksjoner og klageadgang. Dermed er det blitt enklere for brukere av loven, i første rekke tilsynsmyndighet og de som er gjenstand for tilsyn, å orientere seg om prosess og rammer for den statlige tilsynsvirkosomheten.

Komiteen sier seg tilfreds med at gjennomgangen av særlovshjemlene gir grunnlag for likeartede bestemmelser om tilsyn i de ulike særlovene som understreker sammenhengen til annet lovverk, i første rekke den sentrale tilsynsbestemmelsen i kommunelovens kapittel 10 A. Gjennom en uttrykkelig henvisning til kommunelovens kapittel 10 A understrekes at kapitlet gjelder for alt statlig tilsyn med kommunesektoren.

Komiteen har merket seg at Kommunal- og regionaldepartementet har lagt vekt på å skille hjemmelen for tilsyn fra andre bestemmelser om fylkesmannens veiledningsansvar, og gir sin tilslutning til dette. Dette er en videreføring av definisjonen og avgrensningen av tilsynsbegrepet som er lagt til grunn i Ot.prp. nr. 97 (2006–2007).

En annen hovedregel er at det legges vekt på å identifisere mer konkret hvilke kommuneplikter det skal føres tilsyn med. En slik utforming av regelverket vil gjøre det statlige tilsynet mer målrettet og effektivt og gi større tydelighet og forutsigbarhet for kommunene.

Komiteen har merket seg at departementet har uttalt at man i særlovene bør vise tilbakeholdenhet med å utforme tilsynsbestemmelsene som en pliktregel (skal-regel), og i stedet utforme regelen som en kompetanseregulering (kan-regel).

Komiteen slutter seg til departementets synspunkter på regelutformingen. Fylkesmannen og

andre aktuelle statlige tilsynsetater bør i utgangspunktet gis et skjønn med hensyn til når og hvordan tilsynet skal utføres. For dette formål er en kompetanseregulering tilstrekkelig, men også praktisk nødvendig for at fylkesmannens samordningsansvar for den samlede tilsynsvirksomheten med en kommune kan bli en realitet i samsvar med kommuneloven § 60 b.

Komiteen viser til at departementet har foreslått to alternative standardformuleringer for fremtidige bestemmelser om særlovshjemlet tilsyn, som det enkelte fagdepartement kan benytte. Begge formuleringer har det til felles at tilsynsomfanget knyttes til konkrete henvisninger i loven, enten på paragraf eller kapittelnivå. Av hensyn til klarhet og forutberegnelighet støtter komiteen dette. I alternativ nr. 1 er det uttrykkelig presisert at det skal føres tilsyn «med lovligheten av kommunens/fylkeskommunens oppfyllelse av plikter...». I alternativ nr. 2 er referansen til at tilsynet gjelder «lovligheten» tatt ut. Imidlertid er det forusettningen at det av merknadene til loven skal fremkomme at det dreier seg om lovlighetskontroll.

Komiteen legger til grunn det samme tilsynsbegrepet slik det ble presisert av Stortinget ved behandlingen Ot.prp. nr. 97 (2006–2007). Statlig tilsyn med kommunesektoren avgrenses til til å gjelde kontroll med lovligheten av pliktene kommunene er pålagt i eller med hjemmel i lov. Tilsynet avgrenses på samme måte som domstolenes kompetanse til å overprøve forvaltningens frie skjønn. Tilsynet bør ikke ha kompetanse til å sette til side forvaltningens skjønn, bortsett fra når det foreligger myndighetsmisbruk (usaklig forskjellsbehandling, utenforliggende hensyn, åpenbart urimelig resultat eller uforholdsmessig inngrep). Prinsippet er også vesentlig når det gjelder å kunne opprettholde et stort nok ansvarsområde til at det skal være meningsfylt å delta i lokalt selvstyre. Et aktivt lokaldemokrati der befolkningen får anledning til å påvirke prioriteringer og oppgaveløsninger er en viktig del av vårt politiske demokrati, men utløser også dynamikk og kreativitet som bidrar til en bedre utnyttelse av ressursene.

Komiteen mener at prinsippet om lovlighets-tilsyn bør fremkomme klartest mulig i særlovsbestemmelsene. Komiteen vil derfor anbefale den foreslåtte standardformulering alternativ nr. 1, der henvisningen til at det dreier seg om lovlighetstilsyn, tas direkte inn i teksten.

Komiteen viser til at den statlige tilsynsordning ikke står alene, men inngår i en rekke av andre kontroll- og påvirkningsmekanismer overfor kommunesektoren. Alle kommuner er pålagt egenkontroll overfor egen virksomhet. Kommuneloven påbyr kontrollutvalg, revisjons- og administrasjonssjefens internkontroll. Sentrale politiske organer har tilsyn som en del av sitt ansvarsområde. Ukoordinerte og

mange tilsynsorganer kan innby til uklarhet om arbeidsdeling, og i verste fall føre til ansvarfraskrivelse og at kontroll- og tilsynsoppgaver ikke blir løst tilfredsstillende.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, ber regjeringen vurdere om det kan være hensiktsmessig å evaluere hele eller deler av kommunelovens kapittel 10 A når bestemmelsene har fungert en tid. Det bør i tilfelle spesielt ses på om endringene har gitt fylkesmannen et godt nok verktøy til å sikre nødvendig koordinering av statlige tilsyn og en god samordning mellom statlige tilsyn og kommunenes egne kontrollorganer. I den forbindelse viser flertallet til at også Riksrevisjonen fra tid til annen fører kontroll med kommunene, uten at dette er koordinert med fylkesmannens eller andre instansers tilsyn. Flertallet ber om at hensiktsmessigheten av en samordning også på dette nivået kan vurderes i en eventuell evaluering av de nye lovbestemmelsene om tilsyn i kommunelovens kapittel 10A.

Komiteen viser til at i tillegg til kommunens administrative egenkontroll gir borgernes klagerett, brukermedvirkning, godkjennings- og sertifiseringsordning (såkalt tredjemannskontroll), rapportering, tilskuddsordninger med redegjørelsesplikt og lokale ombudsordninger, sammen med sivilombudsmannen og domstolskontroll, mange muligheter for å korrigere feil, både på individnivå og systemnivå.

Komiteen vil i denne sammenheng peke på mulighetene den statlige tilsynsmyndighet har til å rette tilsynet mot eventuelle mangler i det lokale klage- og egenkontrollsystemet og sikre at det fungerer betryggende, fremfor å dublere ordninger som allerede fungerer godt. Komiteen legger til grunn at fylkesmennene gjennom sitt samordningsansvar vil prioritere sin virksomhet i samsvar med dette.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil peke på behovet for å innrette tilsynene på en slik måte at de faktisk bidrar til å fremme kvalitet i kommunale tjenester. Det kan virke lite hensiktsmessig at de ulike tilsynene går etter hverandre i samme kommune på de samme tjenestoområdene, spesielt der kommunenes egne kontrollrutiner fungerer tilfredsstillende. Fylkesmannen er den statlige instansen som kjenner kommunene best og bør gis stor frihet til selv å avgjøre når og hvor det er viktig å gjennomføre tilsyn. Der kommunene har et kontrollutvalg som fungerer bra, kan for eksempel tilsynene baseres på kommunens egne kontrollutvalgsrapporter og gjennomføres der utvalget

selv påpeker mangler. Det kan frigjøre kapasitet hos fylkesmannen til å gå tyngre inn i mindre veldrevne kommuner, ikke bare med tilsyn, men også med råd og veiledning, for å bidra til varige kvalitetsforbedringer.

Komiteen vil peke på at fylkesmannen har en sentral og mangeartet rolle i den regionale statsforvaltningen. Fylkesmannen er statens sentrale representant i fylket. Embetet har utover tilsynsoppgavene, styrings- og veiledningsoppgaver. Fylkesmannen skal samordne statens kommunerettede og tverrsektorielle styring. Kommunale vedtak kan i stor grad påklages til fylkesmannen, og etter enkelte særlover avgjør han ikke bare lovligheten, men kan også prøve alle sider ved en sak. Det er verdt å vurdere om noen av rollene embeter er tillagt, er så motsetningsfylte at de burde vært balansert strammere.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at KS under høring av Meld. St. 7 (2009–2010) reiste spørsmålet om å vurdere en uavhengig tvisteløsningsordning for tvister som kan oppstå mellom stat og kommune ved statlig tilsyn. Det kan blant annet gjelde tvist om hvorvidt kommunene oppfylder sine plikter, eller hvorvidt regelverket for statlig tilsyn blir overholdt. Flertallet vil ikke avvise at et slikt forslag kan ha noe for seg, men mener at det i så fall må være gjenstand for mer omfattende utredninger, uavhengig av den foreliggende saken om tilsyn, siden forslaget kan innebære grunnleggende endringer i forholdet mellom forvaltningsnivåene i Norge. Flertallet er kjent med at KS har fått utført en egen utredning om alternative tvisteløsninger mellom stat og kommune og forutsetter at KS kan ta dette opp med statlige myndigheter på den måten de selv finner hensiktsmessig.

Flertallet viser også til at det i forbindelse med Norges ratifisering av Europarådskarakteret om lokalt selvstyre, 26. mai 1988, gjort gjeldende fra 1. september 1989, ble foretatt en vurdering av regjering og storting, som konkluderte med at den norske modellen for forholdet mellom forvaltningsnivåene ikke var i strid med konvensjonens artikkel 11 (Legal protection of local self-government). Justisdepartementets lovavdeling, Kommunal- og regionaldepartementet og regjeringsadvokaten har senere kommet til samme konklusjon, etter at spørsmålet ble reist av Europarådets kongress av lokale og regional myndigheter.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti vil peke på at det fra flere hold har vært

reist innvendinger mot at det ikke er etablert et tvisteløsningsorgan som kan avgjøre rettslige tvistesporsmål mellom stat og kommune, og som ikke er en del av statens sentraladministrasjon. Ifølge Europarådskonvensjonen, ratifisert av Stortinget 26. mai 1989, har Norge gitt sin tilslutning til charteret om lokalt selvstyre av 15. oktober 1985. Ifølge charterets artikkel 11 har Norge plikt til å gi lokale myndigheter

«tilgang til judisiell overprøving for å sikre fri utøvelse av sin myndighet og respekt for slike prinsipper for lokalt selvstyre som er nedfelt i landets lovgivning eller grunnlag».

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen meddele Stortinget hvordan den vurderer kommunenes rettsstilling på grunnlag av artikkel 11 i Europarådskonvensjonens charter om lokalt selvstyre.»

2. Gjennomgang av særlovenes tilsynshjemler

2.1 Sammendrag

2.1.1 Innledning

Nedenfor følger korte sammendrag av status for det enkelte sektordepartement etter særlovsgjennomgangen. Når det i sammendragene vises til risikoen på området eller feltet, betyr dette at departementet har foretatt en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) på sitt lovområde i samsvar med beskrivelse i kapittel 1.1.5 foran. Risikoen på et lovområde er summen av sannsynligheten for manglende lovoppyllelse på området, sammenholdt med konsekvensen av slik manglende lovoppyllelse.

2.1.2 Arbeidsdepartementet

Forslag til ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen ligger nå i Stortinget til behandling. Arbeidsdepartementet har vurdert at eksisterende kontrollordninger ikke i tilstrekkelig grad fanger opp svikt i tjenestene etter lovens kapittel 4 om individuelle tjenester og § 16 første ledd om kommunal plan for helsemessig og sosial beredskap. På bakgrunn av en risiko- og sårbarhetsanalyse har Arbeidsdepartementet besluttet å innføre hjemmel for statlig tilsyn på de nevnte områdene i ny § 4. Det vil lovfestes at tilsynet skal skje i henhold til reglene i kommuneloven kapittel 10 A.

Arbeidsdepartementet tar videre sikte på å fremme et lovforslag for Stortinget våren 2010 om å innføre statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av tjenester etter lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne inn-

vandrere (introduksjonsloven). Dette innebærer statlig tilsyn med kommunenes tildeling av introduksjonsprogram og -stønning, og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Forslaget omfatter også en plikt for kommunene til å føre internkontroll med de samme forvaltningsområdene som vil bli underlagt statlig tilsyn. Det lovfestes at tilsynet skal skje i henhold til reglene i kommuneloven kapittel 10 A.

2.1.3 Helse- og omsorgsdepartementet

Kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven er sentrale velferdslover og regulerer tjenester som skal dekke grunnleggende behov for helse- og omsorgstjenester. Helse- og omsorgsdepartementet mener statlig tilsyn med de kommunale tjenestene er sentralt i arbeidet med å sikre gode tjenester for befolkningen, og understreker at gjeldende tilsyn med helse- og sosialtjenesten foregår i tråd med de hovedprinsippene som er lagt til grunn i kommuneloven kapittel 10 A.

Når det gjelder det videre arbeidet, viser Helse- og omsorgsdepartementet til St.meld. nr. 47 (2008–2009) Samhandlingsreformen, Rett behandling – på rett sted – til rett tid. Meldingen ligger nå til behandling i Stortinget. Oppfølgingen av de lovtiltak som omtales i stortingsmeldingen, må, både hva gjelder tempo og innhold, håndteres med utgangspunkt i Stortingets behandling av meldingen. Det arbeides ut fra en intensjon om at de lovforslag som omtales i meldingen, kan fremmes overfor Stortinget i 2010, herunder vurdering av ny felles helse- og sosiallov for kommunene og arbeidet med å harmonisere helse- og sosiallovgivningen med kommuneloven kapittel 10 A.

2.1.4 Barne- og likestillingsdepartementet

Barne- og likestillingsdepartementet har lagt til grunn at sannsynligheten for manglende oppfyllelse av kommunepliktene i barnevernloven, sett sammen med de konsekvensene lovbrudd kan medføre, samlet bidrar til betydelig risiko på feltet. Barne- og likestillingsdepartementet mener det er stor nytte av lov hjemlet statlig tilsyn på området, og har vurdert at det fortsatt skal være hjemmel til å føre tilsyn med alle kommunepliktene i loven. Endringer i tilsynshjemmelen vil skje i samsvar med føringene i meldingen, men vil ikke medføre materielle endringer i tilsynet. Forslag til lovendring vil legges fram for Stortinget i egen proposisjon.

Ny lov om krisesenter tilbud fastsetter at det skal føres statlig tilsyn med lovens §§ 2, 3, 4 og 8. Barne- og likestillingsdepartementet har vurdert at det på disse områdene vil foreligge slik risiko for brudd på den enkeltes rettssikkerhet at det skal innføres statlig tilsyn. Krisesenterloven trer i kraft 1. januar 2010. Det vil både i barnevernloven og krisesenterloven

lovfestes at tilsynet skal skje i henhold til reglene i kommuneloven kapittel 10 A.

2.1.5 Fiskeri- og kystdepartementet

Den nye havne- og farvannsloven skal tre i kraft 1. januar 2010. Fiskeri- og kystdepartementet har konkludert med at det er behov for fortsatt statlig tilsyn med nærmere angitte bestemmelser i loven der kommunene er pålagt plikter. Det lovfestes at tilsynet skal skje i henhold til kommuneloven kapittel 10 A. Kommuneloven kapittel 10 A legger i utgangspunktet tilsynsmyndigheten til fylkesmannen der særloven ikke utpeker annen myndighet. Fiskeri- og kystdepartementet legger opp til at det skjer en nærmere utredning av spørsmålet om tilsynsfunksjonen i løpet av 2010. Det vil derfor inntil videre være fylkesmannen som fører tilsyn med kommunens plikter etter den nye havne- og farvannsloven § 52, jf. kommuneloven § 10 A.

2.1.6 Justis- og politidepartementet

Endringene i brann- og eksplosjonsvernloven trådte i kraft 19. juni 2009, og kommunens plikter er regulert i lovens kapittel 3. Justis- og politidepartementet har på bakgrunn av en risiko- og sårbarhetsanalyse besluttet å videreføre det statlige tilsynet med kommunenes oppfyllelse av pliktene etter §§ 9 til 16, og dette er nå regulert i ny § 31 a. Justis- og politidepartementet ønsker å forbeholde seg retten til å endre hvem som er tilsynsmyndighet etter denne bestemmelsen, og gjeldende § 31 om sentral tilsynsmyndighet er derfor videreført med sin nåværende ordlyd. Det er lovfestet at tilsynet med kommunene skal skje i henhold til kapittel 10 A i kommuneloven.

Ny lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret vil tre i kraft 1. januar 2010. Kommunenes plikter etter gjeldende sivilforsvarslov vil i all hovedsak videreføres i ny lov, og det innføres også nye bestemmelser om kommunal beredskapsplikt. Justis- og politidepartementet har ut fra en risikovurdering funnet det nødvendig og hensiktsmessig med en tilsynshjemmel knyttet til bestemmelsene om blant annet kommunal beredskapsplikt. Det lovfestes at tilsynet skal skje i henhold til kommuneloven kapittel 10 A.

2.1.7 Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet har vurdert at manglende lovoppfyllelse av kommunepliktene i forurensningsloven samlet innebærer høy risiko på området. I forhold til alternative virkemidler mener departementet at statlig tilsyn er den kontrollmekanismen som best bidrar til lovoppfyllelse på de aktuelle forurensningsområdene. Miljøverndepartementet har på denne bakgrunn konkludert med at adgangen til å føre statlig tilsyn med kommunepliktene på hele for-

urensningsområdet bør opprettholdes. Forslag om endring av tilsynshjemmelen i tråd med føringene i denne meldingen planlegges fremmet for Stortinget i egen proposisjon, der det også vil foreslås at tilsynet skal skje i samsvar med reglene i kommuneloven kapittel 10 A.

2.1.8 Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet har vurdert at manglende oppfyllelse av kommunepliktene i barnehage-loven samlet sett innebærer stor risiko på området. Kunnskapsdepartementet mener at øvrige kontroll- og påvirkningsmekanismer ikke i tilstrekkelig grad sikrer lovoppfyllelse, og mener at det fortsatt bør være hjemmel til å føre tilsyn med alle kommunepliktene i barnehage-loven.

Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at sannsynligheten for manglende oppfyllelse av kommunepliktene i opplæringsloven, sett sammen med de konsekvensene lovbrudd kan medføre, samlet bidrar til stor risiko på feltet. Kunnskapsdepartementet mener det er stor nytte av lovhjemlet statlig tilsyn, og har vurdert at det fortsatt bør være hjemmel til å føre tilsyn med alle kommunepliktene i opplæringsloven.

Forslag til endringer av tilsynshjemlene i henholdsvis barnehage-loven og opplæringsloven i tråd med føringene i meldingen planlegges fremmet for Stortinget i egne proposisjoner. Det vil også foreslås at det statlige tilsynet skal skje i samsvar med reglene i kommuneloven kapittel 10 A.

2.1.9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det følger ikke administrative eller økonomiske konsekvenser av forslagene i meldingen, da forslagene ikke er av materiell art. Når det gjelder nye tilsynsområder, drøftes konsekvensene av disse i forbindelse med lovframleggelsene fra det enkelte departement.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at gjennomgangen av særlover under revisjon viser at statlige sektorinteresser ser ut til å veie svært tungt i avveiningen av virkemidler mellom veiledning og kontroll, og når det gjelder balansen mellom lokalt selvstyre og tilsyn. Samtlige av de aktuelle departementene konkluderer med at man ønsker tilsyn som et kontroll- og styringsmiddel overfor kommunene innen sitt fagområde.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at summen av sektorvise gjennomganger av ulike tilsyn ikke nødvendigvis yter full rettferdighet til kommunenes

lange erfaring med å veie samfunnsinteresser opp mot hverandre og finne tverrsektorielle løsninger, basert på kommunenes overordnede mål om å yte gode tjenester til innbyggerne.

Flertallet viser til Innst. O. nr. 19 (2006–2007) fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren) (jf. Ot.prp. nr. 97 (2005–2006)). Komiteen ba der regjeringen

«foreta en samlet gjennomgang av tilsynsordningene overfor kommunal sektor og vurdere på hvilket område tilsyn er nødvendig og hensiktsmessig».

Flertallet viser til at arbeidet har vært administrert av Kommunal- og regionaldepartementet, men at det enkelte sektordepartement har hatt ansvar for lovarbeidet knyttet til den enkelte særlov, jf. Meld. St. 7 (2009–2010) del II. Gjennomgangen har bidratt til et betydelig oppryddingsarbeid. Særlovenes tilsynshjemler har fått eller vil få en mer harmonisert og likeartet utforming, og det går tydelig fram at det statlige tilsynet skal være en lovlighetskontroll, utøvd i samsvar med prosessreglene i kommunelovens kapittel 10 A.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at gjennomgangen etterlater et inntrykk av at departementene har liten tiltro til kommunenes evne eller vilje til å følge lov og forskrift av eget tiltak, enda kommunene har lang erfaring i å veie samfunnsinteresser opp mot hverandre og finne tverrsektorielle løsninger. Og det er heller ikke tatt utgangspunkt i at også kommunene har et overordnet mål om å yte gode tjenester til innbyggerne.

Kommunal- og regionaldepartementet ser i liten grad ut til på selvstendig grunnlag å ha avveid de statlige sektorinteressene, og yter dermed heller ikke noe bidrag til å lette det samlede påleggstrykket på kommunene. Ikke på noe punkt har man vurdert den kommunale etterlevelsen som høy nok, eller nytten av statlig tilsyn som som liten i forhold til fordelene, slik at statlig tilsyn er frafalt. Disse medlemmer imøteser at det senere vil bli tatt initiativ til forenkling eller bortfall av lovpålagte oppgaver som det ikke lenger er behov for.

Komiteen vil peke på at mulighetene for proaktivt kvalitetsarbeid gjennom sertifisering (ISO-standard, Norsk Veritas o.a.), kan avlaste behovet for tilsyn som etter sin natur vil være mer hendelsesbasert og reaktivt.

Samtidig er det et gjennomgående inntrykk at heller ikke lokale eller alternative kontroll- og påvirkningsmekanismer vurderes som tilfredsstillende.

Det er et uavklart spørsmål hvor mye av manglende oppfyllelse av lovkrav som skyldes manglende vilje, eller om kommunene har de økonomiske forutsetninger for å løse de svært mange lovpålagte oppgaver.

Komiteen tar til etterretning at endringer i særlovene vil bli fremmet på ordinær måte for Stortinget. I det videre lovtekniske forarbeidet bør det legges vekt på at særlovene gir tilsynsinstansen (for det meste fylkesmannen) en kompetansehjemmel (kanregel), og at det fremkommer direkte av lovteksten at det dreier seg om lovlighestilsyn.

Komiteen vil påpeke fordelene ved at forslag til endringer i særlovshjemlene fremmes i en samlet proposisjon. Komiteen vil også understreke fordelene av at regjeringen under forarbeidet til endringene i særlovshjemlene gir kommunesektoren god mulighet til å gjøre sine synspunkter gjeldende.

Komiteen slutter seg til meldingens kapittel 9.2.1.3 om barnevernet, og mener det er nødvendig med et godt tilsyn for å sikre barn rettigheter og vern.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil imidlertid understreke at fylkesmannen også må føre tilsyn med at foreldres rettsikkerhet er ivaretatt i barnevernssaker. Inngrep i familien ved tvangsmessig overtakelse av omsorg er et alvorlig inngrep som krever klare rettsikkerhetsmekanismer. Inngrep på feilaktig eller manglende grunnlag vil kunne medføre en sterk belastning for både barn og foreldre. Fylkesmannen må i sitt tilsyn også vurdere om barnevernet innehar nødvendig kompetanse for å utøve tvangsmakt.

Disse medlemmer mener tilsynsmyndigheten innenfor opplæringssektoren og barnehagesektoren bør presiseres klarere. Tilsynets omfang må ikke bli av en slik karakter at det medfører unødige dokumentasjonskrav, økt byråkratisering og økte kostnader for skoler og barnehager, som vil kunne gå ut over disse virksomhetenes kjerneoppgaver.

Disse medlemmer ber regjeringen gjennomgå de aktuelle bestemmelsene i opplæringsloven og barnehageloven for å få en nærmere presisering om hva det skal føres tilsyn med.

Disse medlemmer vil likevel påpeke at dokumentasjonskrav i skolen er viktig for å sørge for

ivaretagelse av elevers rettigheter. Av disse hensyn er det formålstjenlig at et tilsyn tar utgangspunkt i kvalitative indikasjoner, som skolens karaktermessige resultater, faglig progresjon hos elevene og målinger av det psykososiale miljøet ved skolen.

Disse medlemmer viser til at brukergrensenivottet mellom tjenestene – det være seg mellom kommune- og spesialisthelsetjenesten, mellom to klinikker, eller mellom to avdelinger – er fra forskning vist til som typiske områder hvor avvik skjer¹. Disse medlemmer ser med stor bekymring på at ansvarsfraskrivelse kan bli konsekvensen av manglende kontrollfunksjon i brukergrensenivottet.

Disse medlemmer slutter seg i all hovedsak til vurderingene i meldingens kapittel 13.3.2, men merker seg at avvik i sosialtjenesten er stor pro rata – uten at man kan se at der er gitt forsterkning av virkemidler for reduksjon av avvik.

Disse medlemmer mener det kan være hensiktsmessig med forsterket statlig tilsyn av avvikhåndtering, og ber om at det vurderes en nettbasert tjeneste hvor avvik rapporteres og hvor brukere kan melde sine avvik inn i samme system som de Nav-ansatte.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti:

Stortinget ber regjeringen meddele Stortinget hvordan den vurderer kommunenes rettsstilling på grunnlag av artikkel 11 i Europarådskonvensjonens charter om lokalt selvstyre.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Meld. St. 7 (2009–2010) – gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 9. mars 2010

Heikki Holmås

leder

Michael Tetzschner

ordfører

¹ Se blant annet tilsynsrapport fra Helsetilsynet i Troms (http://www.helsetilsynet.no/templates/Page_4283.aspx) (Accessed: 18.02.2010) og tilsynsrapport fra Helsetilsynet i Finnmark (http://www.helsetilsynet.no/templates/Page_4146.aspx) (Accessed: 18.02.2010), samt rapporten Building a safer NHS for patients fra det britiske Departement of Health (http://www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/@dh/@en/documents/digitalasset/dh_4084961.pdf) (Accessed: 18.02.2010), særskilt under kapittel 6, som omhandler brukergrensenivottet, ss. 135ff.

