



STORTINGET

Innst. 322 L

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 81 L (2019–2020)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen foreslås endringer i reglene om krav til at kommunene og fylkeskommunene skal ha internkontroll på ulike sektorer. Krav til internkontroll med kommuneplikter skal i hovedsak være regulert samlet i kommuneloven og ikke i særlovgivningen. Bakgrunnen for forslaget er ny kommunelov av 22. juni 2018 nr. 83, som inneholder en ny internkontrollbestemmelse.

Ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven skal ikke erstatte bestemmelser om internkontroll med aktørplikter.

I proposisjonen foretas en gjennomgang av lovbestemmelser om internkontroll med kommuneplikter på ulike sektorer (omtalt som sektorlovgivning eller særlovgivning). En rekke av disse bestemmelsene foreslås opphevet eller endret i tråd med forutsetningen ved vedtakelsen av ny internkontrollbestemmelse i ny kommunelov. Den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven og forutsetningene for særlov gjennomgangen som er fastslått i forarbeidene til denne (Prop. 46 L (2017–2018)), ligger til grunn. Stortinget har sluttet seg til at gjennomgangen av særlovgivningen skal ha som resultat at internkontrollbestemmelser med kommuneplikter i særlovgivningen i hovedsak skal oppheves.

Videre har Stortinget fastslått at forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten med tilhørende lovhjemler ikke skal inngå i denne særlov gjennomgangen.

Det foreslås i proposisjonen at bestemmelser om internkontroll i sosialtjenesteloven, barnevernloven, krisesenterloven, folkehelseloven, introduksjonsloven og opplæringsloven oppheves eller endres slik at internkontrollbestemmelsene i ny kommunelov gjelder i stedet.

Som en del av særlov gjennomgangen har også aktuelle forskrifter blitt gjennomgått. Disse omtales kort i lovproposisjonen for å gi et helhetlig bilde. Fastsettelse av endrede forskrifter vil imidlertid skje i andre prosesser.

Lovforslagene i proposisjonen er tenkt å tre i kraft samtidig med endringene i forskriftene og samtidig med kapittel 25 i kommuneloven av 2018. Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar sikte på at slik felles ikrafttredelse kan skje 1. januar 2021.

For å forenkle fremstillingen i proposisjonen brukes mange steder begrepet kommuner som en fellesbetegnelse på kommuner og fylkeskommuner.

1.2 Mål og resultater for særlov gjennomgangen

1.2.1 Nytt og samlet internkontrollregelverk i kommunal sektor

Det vises i proposisjonen til at målet for særlov gjennomgangen er å få på plass de regelendringene som er nødvendige for å få etablert et nytt og samlet internkontrollregelverk i kommunal sektor i tråd med det som ble vedtatt av Stortinget da ny kommunelov med ny internkontrollbestemmelse ble vedtatt våren 2018.

Ny kommunelov ble vedtatt av Stortinget i juni 2018 og inneholder en ny og mer omfattende regulering

av internkontrollen enn kommuneloven av 1992. Ansvaret for internkontrollen ligger hos kommunens ledelse, dvs. et overordnet ansvar hos kommunestyret og et gjennomføringsansvar hos kommunedirektøren. Kommunelovens nye internkontrollbestemmelse skal erstatte særlovgivningens bestemmelser om internkontroll rettet mot kommunesektoren (kommuneplikter). Hensikten er å gi en bedre, mer helhetlig og samlet regulering av internkontroll for kommunene. Med lik regulering for ulike sektorer er målet at det skal bli lettere å ta et mer helhetlig grep om internkontrollen i kommunen, og at internkontrollen kan styrkes gjennom et mer målrettet internkontrollarbeid. Målet for god internkontroll, som en del av kommunens samlede styring og ledelse, er å levere gode tjenester som er innenfor krav fastsatt i lover og forskrifter.

Av ny kommunelov § 25-1 følger det at internkontrollen skal være systematisk, risikobasert og tilpasset de konkrete forholdene og behovene i kommunen som helhet og i de ulike delene av kommunens virksomhet.

Det vises i proposisjonen til at Stortinget med den nye kommuneloven har ønsket å forenkle og forbedre regelverket for internkontroll med kommuneplikter.

Den nye kommuneloven inneholder en ny internkontrollbestemmelse som er mer detaljert enn internkontrollkravet i kommuneloven av 1992 var, og som inneholder de mest sentrale kravene for internkontroll. Det har imidlertid vært et mål å ikke ha for mange detaljerte krav i internkontrollbestemmelsen, men kun det som anses nødvendig. Enkelte av kravene i særlovgivningen er derfor ikke tatt med i den nye bestemmelsen.

Kommunelovens internkontrollbestemmelse skal erstatte bestemmelser om internkontroll med kommuneplikter i særlovgivningen. Stortinget har satt som en forutsetning for at den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven skal tre i kraft, at særlovgivningens bestemmelser først må gjennomgås med sikte på opphevelse. Bare der det er særlig grunn, kan internkontrollkrav stå igjen i særlovgivningen. Som ett eneste unntak har Stortinget besluttet at forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten ikke skal gjennomgås eller oppheves i denne prosessen. For øvrig skal bestemmelsen i kommuneloven være den sentrale bestemmelsen for internkontroll med kommunepliktene. Dobbelregulering er uheldig og bør unngås. Dette må det også tas hensyn til ved utforming av fremtidig regelverk rettet mot kommunesektoren.

1.2.2 Oversikt over særlovgjennomgangens resultater og konsekvenser

Målet for særlovgjennomgangen var å oppheve sektorvis internkontrollbestemmelser med kommuneplikter slik at disse kan erstattes av ny kommunelov.

Resultatet av særlovgjennomgangen er at særlovgivningens bestemmelser om internkontroll med kommu-

neplikter i all hovedsak nå foreslås opphevet eller endret, slik at det er kommunelovens regler om internkontroll som gjelder i stedet. Internkontrollbestemmelser i barnevernloven, opplæringsloven, sosialtjenesteloven, krisesenterloven, folkehelseloven, introduksjonsloven og en rekke forskrifter foreslås opphevet som følge av særlovgjennomgangen. Enkelte steder er disse erstattet med en bestemmelse som av pedagogiske hensyn henviser til kommunelovens internkontrollbestemmelse.

Enkelte bestemmelser, som ikke er rene internkontrollbestemmelser, foreslås å bli stående, dette fordi det i særlovgjennomgangen ble valgt å ha et noe utvidet utvalg av bestemmelser som ble gjennomgått. Noen bestemmelser er i gjennomgangen vurdert å være pliktbestemmelser med internkontrolllignende elementer og ikke egentlig internkontrollbestemmelser. Følgelig var de heller ikke nødvendig å oppheve som en del av særlovgjennomgangen.

Ved vedtakelsen av ny kommunelov besluttet Stortinget at forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten og tilhørende lovhjemler skulle være unntatt særlovgjennomgangen. Disse foreslås derfor heller ikke opphevet. Det er imidlertid gjort en gjennomgang av en del regelverk innenfor helse- og omsorgssektoren med sikte på å klargjøre om de aktuelle bestemmelsene faller inn under virkeområdet for forskriften om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten eller ikke. Internkontrollkrav som ikke omfattes av forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten, foreslås erstattet av kommunelovens internkontrollkrav.

Når internkontrollbestemmelser i særlovene oppheves og erstattes av kommunelovens internkontrollbestemmelse, må også særlovenes hjemler for å føre tilsyn med internkontroll endres, dette fordi eksisterende hjemler for slikt tilsyn viser til bestemmelser om internkontroll i særlovgivningen som nå foreslås opphevet. Dette må endres slik at de i stedet viser til internkontrollbestemmelsen i kommuneloven. Dette er i hovedsak tekniske endringer. Det vises her til at Stortinget omtalte en slik gjennomgang med tilsynsbestemmelser i forbindelse med omtalen av særlovgjennomgangen i Prop. 46 L (2017–2018). Slike endringer foreslås for de bestemmelser der det er aktuelt.

I tillegg foreslås det i ett tilfelle å innføre en ny hjemmel for tilsyn med internkontroll, nemlig i barnehageloven.

1.3 Bakgrunnen for særlovgjennomgangen og lovforslagene

1.3.1 Særlovgjennomgang – forutsetning i ny kommunelov

Bakgrunnen for særlovgjennomgangen er ny kommunelov 22. juni 2018 nr. 83 og den nye internkontroll-

bestemmelsen i § 25-1 som det er meningen at fullt og helt skal regulere internkontroll med kommuneplikter.

Det vises i proposisjonen til at målet om at internkontrollbestemmelsen i kommuneloven skal erstatte dagens internkontrollbestemmelser med kommuneplikter i særlovgivningen, er grundig begrunnet i forarbeidene og kan oppsummeres slik:

- Bedre internkontroll gjennom bedre og mer helhetlig regulering som legger til rette for forankring i kommunens politiske og administrative ledelse.
- Enklere for kommunene å forholde seg til internkontrollkrav når det er ett regelsett og ikke mange.
- Dagens internkontrollregulering, i ulike særlover og med ulike varianter av formuleringer uavhengig av om det innholdsmessig er ment å stille ulike krav, er vanskelig å forholde seg til for kommunene, kan skape tolkningstvil og blir dermed også ineffektivt. Dette har blitt påpekt av blant annet kommunenes administrative ledelse og av Riksrevisjonen.
- Ett av målene med ny internkontrollbestemmelse er å styrke selve internkontrollen i kommunene, og da er det viktig at det er internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov som får fokus som internkontrollkravet i kommunen.
- Internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov har fått en slik form at den generelt er tilstrekkelig som et lovkrav om internkontroll.
- En slik reguleringsform, med en godt gjennomført særlovgjennomgang, kan hindre dobbeltregulering – noe som i dag anses som et problem.

For å sikre at det ikke gjelder et dobbelt sett med internkontrollkrav, er det i den nye kommuneloven en overgangsbestemmelse i § 31-3 som vil gjelde frem til endringene i særlovgivningen trer i kraft. Alle endringer i den nye internkontrollreguleringen skal tre i kraft på samme tidspunkt. Dette bør også gjelde for forskrifts-endringer.

Det pekes i proposisjonen på at Stortinget ved å slutte seg til målet med og føringer for særlovgjennomgangen i realiteten har gitt et mandat til å følge opp arbeidet og intensjonen med en helhetlig og forenklet regulering av internkontroll i kommuneloven og uten overlappende og parallelle reguleringer i særlovgivningen.

1.3.2 Prosess for særlovgjennomgangen

Arbeidet med gjennomgang av aktuelle internkontrollbestemmelser i lover og forskrifter har vært ledet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og er gjennomført i samarbeid med de sektordepartementene som forvalter regelverk som faller inn under særlovgjennomgangen.

Se proposisjonen pkt. 3.2 for nærmere omtale av prosessen.

1.3.3 Høringen

Forslag til endringer i internkontrollreguleringen for kommunesektoren har vært sendt på alminnelig høring.

Det har kommet inn 26 høringssvar. Av disse er det 10 som ikke har merknader. I cirka 10 høringssvar gis det uttrykkelig støtte til forslaget. Enkelte høringsinstanser har kommentarer uten å si om de støtter forslaget eller ikke. Bare to høringsinstanser gir uttrykk for å være imot, og disse er imot endringer i spesifikke lover og ikke alle.

Det vises til proposisjonen for nærmere omtale av høringsinnspillene.

1.4 Gjeldende rett – kommuneloven

1.4.1 Innledning

Internkontroll reguleres i dag dels i kommuneloven og dels i særlovgivningen.

Selv om kommuneloven av 2018 nå har trådt i kraft, er det fortsatt reguleringen slik den var i kommuneloven av 1992 som gjelder for internkontroll. Dette er uttrykkelig sagt i kommuneloven av 2018 § 31-3, hvor det er en overgangsbestemmelse som tar inn i seg reguleringen slik den var i kommuneloven av 1992.

1.4.2 Kommunaloven av 1992

Den gamle kommuneloven fra 1992 hadde kun noen overordnede bestemmelser om internkontroll. I § 23 nr. 2 sto det at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for «betryggende kontroll». Bestemmelsen brukte ikke direkte begrepet internkontroll og sa ikke noe nærmere om hvilke aktiviteter som skal gjøres, men lovens forarbeider omtalte kravet om betryggende kontroll som «internkontroll».

For kommuner med parlamentarisk styreform var det en egen tilsvarende bestemmelse om internkontroll i § 20 nr. 2.

1.4.3 Ny kommunelov av 2018

1.4.3.1 KOMMUNEDIREKTØRENS INTERNKONTROLLANSVAR

Den nye kommuneloven fra 2018 har fått en egen bestemmelse om internkontroll som er langt mer omfattende og detaljert enn loven fra 1992. Kravet i den nye internkontrollbestemmelsen i § 25-1 gjelder i tråd med § 10-2 også for kommuner med parlamentarisk styreform. Kommunaloven av 2018 § 25-1 lyder slik:

«Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risiko-

forhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.»

Kommuneloven § 25-1 viderefører krav om internkontroll for kommunene, men har en mer omfattende regulering av internkontrollen enn kommuneloven av 1992. Internkontrollbestemmelsen skal styrke kommunenes internkontroll ved å gjøre den mer målrettet. Internkontrollen skal være systematisk, gjøres på bakgrunn av risikovurderinger og tilpasses konkrete og lokale behov. En internkontroll som er systematisk og basert på risikovurderinger og lokale tilpasninger, vil være mer effektiv og målrettet uten at den nødvendigvis blir mer omfangsrik og ressurskrevende totalt sett.

Kommuneloven § 25-1 inkluderer i stor grad de samme internkontrollkravene som man finner i særlovgivningen, men er enklere og mindre detaljfokusert. Noen internkontrollkrav i særlovgivningen er ikke tatt med i internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov. Dette er for eksempel krav til kvalitetsarbeid, krav om at kommunene benytter kvalifisert personell og sørger for opplæring og kompetanseutvikling, og bestemmelser om ansattes tilgang til regelverk og krav om å holde seg oppdatert på regelverk. Bakgrunnen for at slike krav ikke er tatt med i internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov, er beskrevet nærmere i Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.1.1. Her er det lagt til grunn at slike bestemmelser hører mer hjemme som en del av kommunens generelle styring og ledelse, og at slike føringer ikke bør inkluderes i et lovkrav om internkontroll i kommuneloven.

§ 25-1 lovfester minstekrav til en internkontroll. Bestemmelsen gir ikke en legaldefinisjon av internkontrollbegrepet. Beskrivelsen i lovteksten og i lovens forarbeider av hvilke aktiviteter som skal gjøres som del av internkontrollansvaret, danner rammen for internkontrollbestemmelsen.

§ 25-1 første ledd slår fast at kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet, og at det er kommunedirektøren som har ansvaret for denne internkontrollen. Bestemmelsen slår videre fast at målet med internkontrollen er å sikre at lover og forskrifter følges. Internkontrollen omfatter alt som er innenfor ansvarsområdet til kommunedirektøren. Alle deler av administrasjonen er inkludert, det vil si både ulike sektorer som opplæring, barnevern og så videre, og den sentrale administrasjonen. Den folkevalgte delen av kommunen er imidlertid ikke inkludert i internkontrollen. Plikten til å ha internkontroll vil gjelde for alle lov-

pålagte plikter kommunen har, det vil si all kommunal virksomhet.

At kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen, innebærer en tydeliggjøring av at det å ha en god internkontroll, er et ledelsesansvar.

Som på de fleste andre områder må kommunedirektøren delegere ansvar for og utførelse av det nærmere internkontrollarbeidet nedover i administrasjonen. Ledere av ulike tjenesteområder i kommunen vil typisk få dette ansvaret på sine områder og igjen delegere videre på hensiktsmessig måte. Samspillet mellom kommunedirektøren, den sentrale administrasjonen og de ulike tjenesteområdene er viktig for en helhetlig, risikobasert, tilpasset og systematisk internkontroll.

I § 25-1 andre ledd stilles det krav om at internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Bestemmelsen stiller ikke krav til en bestemt systematikk. Målet med det systematiske internkontrollarbeidet er at brudd på regelverket forebygges, avdekkes og følges opp på en hensiktsmessig måte.

Internkontrollen skal videre tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Kommunen må således gjøre vurderinger av risikoforhold og andre konkrete og lokale forhold og tilpasse internkontrollens omfang og innhold ut fra forholdene i sin kommune. Dette vil gjøre internkontrollarbeidet mer målrettet mot der risikoen og behovet er størst.

En samlet risikovurdering vil til dels bero på generelle vurderinger, som at noen tjenester, saksfelt eller sektorer generelt har en større risiko, og til dels konkrete vurderinger av forholdene i den enkelte kommune. Vurderingene må gjøres både samlet for kommunen som helhet og innenfor de enkelte delene av kommunens virksomhet.

§ 25-1 tredje ledd presiserer det nærmere innholdet i kommunedirektørens internkontrollansvar. Det konkrete innholdet i kravene må ses i sammenheng med både første og andre ledd. Det vises til bestemmelsen inntatt over og omtalen av denne i proposisjonen.

1.4.3.2 FORHOLDET TIL PRIVATE AKTØRER

Det vises i proposisjonen til at kommunens bruk av private aktører til å utføre lovpålagte oppgaver kan reise noen problemstillinger knyttet til hvor langt kommunens internkontrollplikt strekker seg i slike tilfeller.

Internkontrollbestemmelsen i § 25-1 gir ikke kommunen noen særskilte internkontrollplikter knyttet til private aktører. I kommunedirektørens internkontrollansvar etter § 25-1 ligger det imidlertid en plikt til å følge opp private aktører som har oppdrag om å utføre oppgaver som er pålagt kommunene i lov. For slike oppgaver vil kommunen alltid ha ansvaret for at innbyggerne får de tjenestene de har krav på, uansett om de utfører oppgaven selv eller gjennom private. Kommunen

kan sette bort utføringen av oppgaven, men ikke ansvaret for den. Kommunen må uansett følge med på og sikre at innbyggerne får det de har krav på. Dette kan gjøres på ulike måter. Uansett vil det måtte inngå i kommunens internkontroll, etter ordinær risikovurdering osv., å ha rutiner, prosedyrer osv. for å sikre kommunens kontroll med at innbyggerne får det de har krav på, selv om en privat aktør utfører oppgaven.

Internkontrollbestemmelsen i § 25-1 gir ikke private aktører en plikt til å ha internkontroll på lik linje med kommunene. På enkelte sektorer finnes det imidlertid i dag særlovgivning som sier at den som yter en spesiell tjeneste, skal oppfylle krav til internkontroll uavhengig av om det er kommunen eller en privat aktør som yter tjenesten. Kommunene vil i forbindelse med avtaler med private aktører om utførelse av oppgaver også kunne stille krav om at de private gjennomfører internkontroll innad i sin virksomhet, dersom dette ikke allerede er et lovpålagt krav.

1.5 Generelle prinsipper og vurderinger for særlovgjennomgangen

1.5.1 Innledning

Det vises i proposisjonen til at det for særlovgjennomgangen har vært lagt noen generelle prinsipper og vurderinger til grunn. Dette er dels uttrykkelige forutsetninger lagt av Stortinget i forarbeidene til kommune-loven av 2018 og dels generelle vurderinger gjort i arbeidet med særlovgjennomgangen.

1.5.2 Internkontrollbestemmelser med kommuneplikter

1.5.2.1 HØRINGSNOTAT

I høringsnotatet ble det fastslått at særlovgjennomgangen skulle gjelde for internkontrollbestemmelser med kommuneplikter.

I høringsnotatet var det en omtale av hva en internkontrollbestemmelse er, og hva som ligger i begrepet kommuneplikter og avgrensningen mot aktørplikter som ikke er omfattet av særlovgjennomgangen.

Internkontrollbestemmelser

En gjennomgang av internkontrollbestemmelser med kommuneplikter i særlovgivningen viser at bestemmelsene i hovedsak stiller krav om følgende internkontrollaktiviteter:

- Krav om at det må etableres et system for å sikre etterlevelse av lover og forskrifter
- Dokumentasjonsplikt
- Beskrivelse av hovedoppgaver, mål og organisering i virksomheten
- Sørge for at arbeidstakere har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor aktuelle fagfelt og om internkontrollsystemet

- Sikre at arbeidstakere har tilgang til aktuelle lover og forskrifter
- Sørge for at arbeidstakere medvirker slik at kunnskap og erfaringer utnyttes
- Sørge for å gjøre bruk av erfaringer fra tjenestemottakere eller pårørende til forbedring av tjenestene
- Skaffe oversikt over risikoområder
- Utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere, forbedre prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av lovgivning
- Systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen

Bestemmelsene i særlovgivningen inneholder altså mye av de samme kravene til internkontrollaktiviteter som i ny kommunelov, selv om formuleringene kan være litt ulike. Bestemmelser med elementer som finnes i listen over, har inngått i særlovgjennomgangen.

Kommuneplikt

I høringsnotatet er begrepet kommuneplikt forklart som de pliktene som er rettet mot kommunen som kommune, dette i motsetning til aktørplikter, som er plikter kommunen har på lik linje med enhver annen som driver en type virksomhet.

I høringsnotatet er det lagt til grunn at det sentrale i vurderingen av om en pliktbestemmelse er en kommuneplikt eller aktørplikt, er om den aktuelle plikten bare gjelder for kommuner, og om den aktuelle plikten er pålagt kommunene i egenskap av at kommunene er lokale, folkevalgte organer. I den nærmere omtalen av bruken av begrepet sies det at det i kommunepliktene kan ligge både et sørge-for-ansvar, en rett til å drive myndighetsutøvelse og en plikt til å drive selve tjenesteproduksjonen. At kommunene benytter kontrakter med private eller ideelle aktører for å løse sine lovpålagte oppgaver, endrer ikke ansvarsforholdet og kommunens lovpålagte plikt til å yte tjenesten eller utføre oppgaven.

1.5.2.2 DEPARTEMENTETS VURDERINGER

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i det videre arbeidet med særlovgjennomgangen fulgt begrepsbruk og avgrensinger fra høringsnotatet. Det er de samme bestemmelsene som har vært gjenstand for særlovgjennomgang også etter høringen. Det er i høringen ikke fremkommet nye bestemmelser som burde inngå i særlovgjennomgangen.

1.5.3 Hovedprinsippet om å oppheve særlovbestemmelser

1.5.3.1 HØRINGSNOTAT

I høringsnotatet ble hovedprinsippet og utgangspunktet for særlovgjennomgangen beskrevet. Det ble slått fast at ved gjennomgangen av hver enkelt intern-

kontrollbestemmelse er utgangspunktet at det skal gjøres en vurdering av om bestemmelsen skal oppheves. I Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.3 sies det at «Særlov gjennomgangen vil ta utgangspunkt i særlovgivningens regler om internkontroll med kommuneplikter, med sikte på at disse i hovedsak skal oppheves». Videre sies det blant annet at «Departementet mener det er svært uheldig om man skulle innføre en ny, detaljert internkontrollbestemmelse uten å få opphevet det meste av særlovgivningens bestemmelser om internkontroll». I høringsnotatet ble det vist til at for å avvike fra utgangspunktet om å oppheve en bestemmelse, må det i henhold til Prop. 46 L (2017–2018), punkt 23.4.3, foreligge et «særskilt og begrunnet behov» for å beholde en regulering om internkontroll i særlovgivningen. Bare unntaksvis vil det foreligge slike særlige grunner.

Videre ble det vist til at Stortinget har fastslått at forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgssektoren med tilhørende hjemler ikke skal inngå i særlov gjennomgangen.

I den konkrete gjennomgangen var det ingen tilfeller der EU-direktiver eller andre internasjonale forpliktelser tilsa en særregulering av internkontroll. I høringsnotatet ble det videre understreket at dersom noe regulering skulle beholdes i særlovgivningen, måtte dette gjøres på en slik måte at dette ble mest mulig helhetlig, slik at sammenliknbare typetilfeller reguleres mest mulig likt og med like formuleringer.

Høringsnotatet pekte videre på at en slik konkret vurdering av behovet for en særskilt internkontrollregulering må gjøres også i fremtiden dersom det skulle bli aktuelt å vurdere særskilt regulering av internkontroll på enkelte områder.

1.5.3.2 DEPARTEMENTETS VURDERINGER

Hovedprinsippene fra høringsnotatet om at særlovbestemmelser om internkontroll med kommuneplikter skal oppheves, er i all hovedsak fulgt opp ved forslagene i proposisjonen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at Stortingets mål om i all hovedsak å oppheve slike bestemmelser om internkontroll er fulgt opp. Alle bestemmelser med krav som er kalt internkontrollkrav, eller som utvilsomt er internkontrollkrav, foreslås opphevet eller endret slik at det er kommunelovenes krav som gjelder.

Det er enkelte bestemmelser som har blitt ansett å ikke være rene internkontrollbestemmelser, men andre typer pliktbestemmelser, som blir stående.

Det er ikke tatt med noen nye bestemmelser i særlov gjennomgangen etter høringen.

1.5.4 Henvisningsbestemmelser

Bestemmelser i særlovgivningen som henviser til internkontrollbestemmelsen i kommuneloven, bør, etter departementets vurderinger, i utgangspunktet ikke

brukes. Det pekes i proposisjonen på at dette er unødvendig, da kommuneloven gjelder uansett. Dette fordi det ikke er god lovgivningsteknikk. Det er rettslig sett heller ikke nødvendig. Kommunelovens bestemmelser om internkontroll vil uansett gjelde all kommunal virksomhet. Det kan skape tolkningstvil eller uklarhet.

For flere av lovene der det tidligere var en internkontrollbestemmelse, har det likevel blitt foreslått en henvisningsbestemmelse av pedagogiske hensyn. Å oppheve eksisterende bestemmelser om internkontroll kan på enkelte områder medføre et særlig behov for å synliggjøre at det fortsatt eksisterer krav om internkontroll, og for å vise hvor reguleringen av dette står. KS sier i sitt høringsinnspill at det ikke er begrunnelse nok at det har vært en internkontrollbestemmelse der tidligere. Departementet viser i den forbindelse til at det heller ikke foreslås henvisningsbestemmelse alle steder der en tidligere internkontrollbestemmelse oppheves, men at det på enkelte områder er andre momenter i tillegg som kan begrunne en slik henvisningsbestemmelse.

Det understrekes for øvrig at der hvor det er tatt inn en slik henvisning til kommunelovens internkontrollbestemmelse, så er dette en ren pedagogisk bestemmelse som ikke har noen rettslig betydning.

1.5.5 Forskriftshjemmel

Etter Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering er det ikke behov for noen hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter om internkontroll. Kommunelovens internkontrollbestemmelse er tilstrekkelig detaljert, og det er ikke ønskelig eller behov for forskrifter med mer detaljerte internkontrollbestemmelser. Å ta inn en forskriftshjemmel for å kunne lage sektorvis og mer detaljerte internkontrollkrav, slik Statens helse-tilsyn mener, er etter departementets mening ikke aktuelt. Det ville undergrave hele hensikten med å oppheve dagens sektorregulering av internkontroll dersom nye sektorregler innføres via en forskriftshjemmel i kommuneloven. Det vises i proposisjonen til høringsnotatet og forarbeidene til kommuneloven av 2018, der det er forutsatt og begrunnet hvorfor det ikke skal være noen forskriftshjemmel knyttet til internkontrollbestemmelsen i kommuneloven.

1.5.6 Skillet mellom internkontrollkrav og andre pliktbestemmelser (kvalitetsforbedring m.m.)

1.5.6.1 HØRINGSNOTAT

I høringsnotatet var det en omtale av bestemmelser som inneholder elementer av internkontroll eller internkontrolllignende krav.

Forarbeidene til ny kommunelov klargjør at enkelte elementer fra dagens internkontrollregulering ikke bør videreføres verken i kommuneloven eller i annet regelverk som en del av lovkrav om internkontroll. Dette er bestemmelser som for eksempel krav til kvalitetsarbeid,

krav om at kommunene benytter kvalifisert personell og sørger for opplæring og kompetanseutvikling, og det er bestemmelser om ansattes tilgang til regelverk og krav om å holde seg oppdatert på regelverk. Forarbeidene legger til grunn at slike bestemmelser utgjør en del av kommunens generelle styring og ledelse, og at slike føringer ikke bør inkluderes i et lovkrav om internkontroll i kommuneloven.

Forarbeidene klargjør videre at enkelte slike elementer allerede er omfattet av enkelte ordinære pliktregler i særlovgivningen, og at disse vil gjelde som før. Det er således to varianter av denne type bestemmelser. For det første, krav som er en del av internkontrollreguleringen og som i hovedsak bør oppheves i særlovgjennomgangen. For det andre, krav som er omfattet av ordinære pliktregler i særlovgivningen og som i utgangspunktet vil gjelde som før, uavhengig av særlovgjennomgangen.

I høringsnotatet ble det sagt at regler som inngår i den første gruppen, skal oppheves som en del av særlovgjennomgangen. De skal ikke erstattes med noe annet enn den generelle internkontrollbestemmelsen i kommuneloven. Kun helt unntaksvis kan denne type krav bli stående, og det må i så fall begrunnes særskilt. For den andre gruppen, ordinære pliktregler, som i utgangspunktet ikke er internkontrollbestemmelser og derfor i utgangspunktet ikke må oppheves som del av særlovgjennomgangen, kan det i særlovgjennomgangen eller senere være aktuelt å vurdere om det er behov for den aktuelle pliktregelen. Flere slike bestemmelser ble også vurdert i den konkret gjennomgangen i høringsnotatet.

1.5.6.2 DEPARTEMENTETS VURDERINGER

Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger til grunn høringsnotatets forklaring og begrunnelse for skillet mellom slike krav som inngår som en del av internkontrollsystem, og slike krav som er egne særlige plikter.

Det vises også til forarbeidene til ny kommunelov, som har omtalt et slikt skille i denne sammenheng, og dette legges således til grunn som Stortingets føring for særlovgjennomgangen av internkontrollbestemmelser. I Prop. 46 L (2017–2018) påpekes det at noen av internkontrollelementene «allerede er omfattet av enkelte ordinære pliktregler i særlovgivningen. Dette kan være krav om kvalifikasjoner, brukermedvirkning og liknende. Slike pliktbestemmelser vil gjelde som før». Forarbeidene omtaler således to varianter av denne typen bestemmelser; krav som er en del av internkontrollreguleringen og som i hovedsak bør oppheves, og krav som er omfattet av ordinære pliktregler i særlovgivningen og som i utgangspunktet vil gjelde som før.

Det vises i proposisjonen til at ovennevnte skille er fulgt opp i de konkrete vurderingene i særlovgjennomgangen. Rene internkontrollbestemmelser foreslås i

proposisjonen, i tråd med Stortingets forutsetning, i all hovedsak opphevet. Andre pliktregler har i tillegg blitt vurdert om de skulle oppheves. Blant disse er det enkelte bestemmelser som ikke foreslås opphevet. En opphevelse av slike bestemmelser er heller ikke nødvendig for å oppnå Stortingets mål om å i hovedsak oppheve internkontrollbestemmelser med kommuneplikter.

Departementet mener at skillet mellom det som er internkontroll etter kommuneloven, og det som er pliktregler etter særlovgivningen, nå er tydeliggjort, og at det ikke er grunn til bekymring for sammenblanding mellom disse, slik KS skriver om i sitt høringsinnspill. Departementet kan heller ikke se at det er grunn til bekymring når det gjelder tilsyn i denne sammenheng. Når det føres tilsyn med internkontroll, inkluderer ikke det å føre tilsyn med rene pliktregler om kvalitetskrav, opplæring o.l. Skal det kunne føres tilsyn med slike pliktbestemmelser, må det være en egen hjemmel for dette.

1.5.7 *Private aktører*

1.5.7.1 HØRINGSNOTAT

I høringsnotatet var det en omtale av private aktører og internkontroll.

Kommuneloven pålegger ikke den private aktøren noe krav om å ha internkontroll. Et krav om internkontroll kan eventuelt påhvile den private aktøren som følge av avtale med kommunen, eller det kan følge av bestemmelse i særlovgivningen. Dersom særlovgivningen har bestemmelser som pålegger private aktører et internkontrollkrav, vil dette i utgangspunktet ikke berøres av særlovgjennomgangen så lenge bestemmelsen kun gjelder private. Dersom private aktører er omfattet av samme regelverk om internkontroll som kommunene, må det imidlertid gjøres noen særskilte vurderinger.

For interkontrollbestemmelser som i dag gjelder for både kommunen og private, og som skal oppheves, ble det vurdert hvordan det kan sikres at et krav om internkontroll fortsatt gjelder for private aktører. Dette kan gjøres på ulike måter som blant annet vil være avhengig av hvordan eksisterende regulering er utformet.

1.5.7.2 DEPARTEMENTETS VURDERINGER

Proposisjonen legger til grunn de samme forutsetningene og vurderingene for private aktører og internkontroll som ble lagt til grunn i høringsnotatet.

1.5.8 *Tilsyn med internkontroll*

Etter Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering er det nødvendig at tilsynshjemlene i særlovene endres slik at de i stedet for å vise til internkontrollbestemmelser i særloven som nå skal oppheves, viser til internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1. Det vises til forslaget i høringen. Departementet

viser også til at dette også er forutsatt i forarbeidene til ny kommunelov, se Prop. 46 L (2017–2018).

Departementet peker i proposisjonen på at hvor lovhjemmel for tilsyn med internkontroll skal stå, ble avgjort ved vedtakelse av kommuneloven og er ikke et spørsmål for særlovgjennomgangen. Departementet bemerker videre at endringene er i samsvar med kommuneloven § 30-2 andre punktum, som forutsetter at den enkelte særloven fastsetter hvilke konkrete lovkrav det kan føres tilsyn med.

Departementet mener at det at kommuneloven nå får en mer omfattende internkontrollbestemmelse, ikke i seg selv gir tilsynsmyndighetene grunnlag for et mer intensivt tilsyn med internkontroll slik KS frykter. Poenget med internkontrollbestemmelsen i kommuneloven er å tydeliggjøre hvilke felles minstekrav som gjelder for kommunenes internkontroll.

KS er opptatt av rammene for hva det kan føres tilsyn med. Departementet viser her til Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.4 om statlig tilsyn med internkontroll. Der fremgår det blant annet at tilsynsmyndighetene ikke kan føre tilsyn med annen internkontroll enn det som følger av minstekravene i § 25-1. Dette er en konsekvens av at tilsyn skal være lovlighestilsyn, og at tilsynsmyndighetene ikke kan overprøve kommunenes forvaltningsskjønn.

Internkontrollbestemmelsen i kommuneloven vil tolkes blant annet av kommunene i deres daglige arbeid med internkontroll, av fylkesmennene når de gir veiledning, og av fylkesmenn og andre tilsynsmyndigheter i forbindelse med tilsyn. KS uttrykker en bekymring for at internkontrollbestemmelsen vil kunne tolkes ulikt i de ulike sektorene. Departementet er enig i at det er viktig å sikre at bestemmelsen forstås på samme måte i ulike sektorer, og vil følge opp dette i sitt arbeid. Departementet peker i proposisjonen på flere grep som kan gjøres for å sikre at bestemmelsen tolkes likt i alle deler av forvaltningen. Dersom fylkesmennene ser at praksis utvikler seg ulikt i forskjellige sektorer, har de et ansvar for å gi et signal om dette til departementet. Departementet ser det videre som aktuelt å utarbeide felles veiledning i kommunelovens internkontrollkrav.

Departementet mener det ikke er aktuelt å etablere særskilte klageordninger for pålegg i tilsynssaker. KS foreslår dette som et tiltak for å sikre lik lovforståelse av internkontrollbestemmelsen i sitt høringsinnspill. Departementet påpeker at en klage på pålegg i så fall måtte behandles i to forvaltningsmessige linjer. Departementet mener en klage i en samlet tilsynssak fortsatt bør følge sektoransvarsprinsippet og behandles av overordnet forvaltningsorgan til den aktuelle tilsynsmyndigheten.

1.6 Sosialtjenesteloven (Arbeids- og sosialdepartementet)

1.6.1 Gjeldende rett

Arbeids- og velferdsforvaltningen består av den statlige Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunens tjenester som inngår i de felles lokale kontorene. Disse tjenestene er kommunens oppgaver etter lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) og eventuelt andre av kommunens tjenester partene har avtalt å legge til kontoret.

I henhold til sosialtjenesteloven skal kommunen føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter loven kapittel 4 er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, se loven § 5. De individuelle tjenestene er økonomisk stønad, opplysning, råd og veiledning, midlertidig botilbud, kvalifiseringsprogram og individuell plan. I forskrift 19. november 2010 nr. 1463 om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen (forskrift om internkontroll i kommunalt Nav) er det gitt nærmere bestemmelser.

Det følger av sosialtjenesteloven § 6 at kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av kommunens personell i arbeids- og velferdsforvaltningen. Ansvaret gjelder overfor alle ansatte i Nav-kontoret som yter tjenester og utfører oppgaver etter loven, det vil si både kommunalt og statlig personell. Kongen kan gi forskrifter om opplæringen.

1.6.2 Arbeids- og sosialdepartementets vurderinger

FORSLAGET OM Å OPPHEVE INTERNKONTROLLBESTEMMELSEN I SOSIALTJENESTELOVEN § 5

Høringsinstansene som har uttalt seg spesielt om forslaget om å oppheve internkontrollbestemmelsen i sosialtjenesteloven § 5, er delt i sitt syn. Arbeids- og sosialdepartementet har vurdert uttalelsene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statens helsetilsyn, som mener det er grunner som taler for å beholde internkontrollbestemmelser i sosialtjenestereguleringen, men finner ikke at det foreligger noen særlig grunn til å fravike Stortingets forutsetninger om at særlovgivning om internkontroll med kommuneplikter i hovedsak skal oppheves. Departementet foreslår derfor i proposisjonen at sosialtjenesteloven § 5 om kommunens plikt til å føre internkontroll (inkludert forskriftshjemmelen) oppheves og erstattes av kommunelovens nye internkontrollbestemmelse.

Arbeids- og sosialdepartementet er innforstått med at svikt i internkontrollen kan få store konsekvenser for personer som mottar sosiale tjenester, som ofte er i vanskelige livssituasjoner, men er ikke enig i at dette gjør det nødvendig å videreføre særlige internkontrollregler på sosialtjenestekområdet. Departementet legger

til grunn at et mer samordnet og forenklet regelverk vil legge til rette for bedre internkontroll i kommunene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statens helsetilsyn mener krav til kvalifisert personell i Nav-kontoret, samt bruker- og ansattmedvirkning, fortsatt bør inngå i kravene til virksomhetens internkontroll. Arbeids- og sosialdepartementet viser i den forbindelse til Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.1.3 blant annet om at slike krav til kvalitetsarbeid hører hjemme som en del av kommunens generelle styring og ledelse og ikke bør inkluderes som et lovkrav i en bestemmelse om internkontroll i kommuneloven. Videre ble det i proposisjonen vist til at det er av stor betydning at bestemmelsen ikke blir for detaljert og omfangsrik.

Etter Arbeids- og sosialdepartementets vurdering inneholder ikke internkontrollforskriften til sosialtjenesteloven elementer som det er nødvendig å videreføre ved siden av kommunelovens internkontrollbestemmelse.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ser ikke hvorfor tjenestene som er regulert i sosialtjenesteloven, avviker vesentlig fra tjenestene regulert i helse- og omsorgstjenesteloven. Arbeids- og sosialdepartementet viser til at reguleringen av pleie- og omsorgstjenestene i 2011 ble samlet i helse- og omsorgstjenesteloven, og at begrunnelsen for at de kommunale helse- og omsorgstjenestene ikke skal reguleres av kommunelovens internkontrollkrav, er at de inngår i en helhet med spesialisthelsetjenesten. Departementet ser ikke at tilsvarende behov gjør seg gjeldende i arbeids- og velferdsforvaltningen, selv om denne består av en kommunal og en statlig del.

Arbeids- og sosialdepartementet merker seg at KS mener begrunnelsen for å ta inn en henvisningsbestemmelse fra sosialtjenesteloven til internkontrollbestemmelsen i kommuneloven ikke er overbevisende. Statens helsetilsyn og Oslo kommune støtter derimot forslaget. Departementet mener at det av pedagogiske hensyn er viktig at kravet til internkontroll synliggjøres i sosialtjenesteloven, og foreslår en slik henvisningsbestemmelse. Det legges til grunn at en henvisningsbestemmelse, i kombinasjon med hensiktsmessig veiledning om internkontrollansvaret, vil kunne sikre at regelverket er tilstrekkelig tilgjengelig for ansatte i kommunen og Nav-kontoret.

Den nye bestemmelsen om internkontroll i kommuneloven pålegger kommunen en plikt til å ha internkontroll med administrasjonens virksomhet, det vil si alle deler av administrasjonen. Plikten til å føre internkontroll på sosialtjenestområdet vil dermed ikke lenger være begrenset til virksomhet og tjenester etter sosialtjenesteloven kapittel 4 om individuelle tjenester, men omfatte hele loven.

OM VIDEREFØRING AV SOSIALTJENESTELOVEN § 6

Arbeids- og sosialdepartementet vurderte i høringsnotatet om sosialtjenesteloven § 6, som sier at kommunen har ansvar for nødvendig opplæring av kommunens personell i arbeids- og velferdsforvaltningen, skulle oppheves, men var av den oppfatningen at bestemmelsen har en selvstendig betydning, og foreslo derfor ingen endringer i den.

Arbeids- og sosialdepartementet har vurdert uttalelsene fra KS og Tromsø kommune, men foreslår ingen endringer i bestemmelsen. Departementet tar utgangspunkt i at bestemmelsen ikke er en ren internkontrollbestemmelse, men har en funksjon som et separat krav i loven, se punkt 5.6. I forbindelse med Ot.prp. nr. 103 (2008–2009) Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen ble det opprinnelige forslaget om ikke å videreføre en slik bestemmelse ikke fulgt opp i proposisjonen. Begrunnelsen fremkommer av punkt 6.6.1.3 i Ot.prp. nr. 103 (2008–2009).

Statens helsetilsyn fremhever at tilsyn viser at mange Nav-kontorer ikke er tilstrekkelig bevisste på hvem som har ansvar for opplæringen av de som er ansatt for å arbeide med sosiale tjenester, og mener bestemmelsen bør videreføres. Også Arbeids- og velferdsdirektoratet og Oslo kommune støtter videreføring av bestemmelsen. På bakgrunn av dette legger departementet til grunn at bestemmelsen har en selvstendig betydning ved siden av kommunelovens internkontrollbestemmelse, ved at den tydeliggjør kommunens ansvar for opplæring i Nav-kontoret, som består av en statlig og en kommunal del og har ansatte som utfører oppgaver på hverandres områder. Det foreslås derfor ingen endring i sosialtjenesteloven § 6.

ØVRIG INNSPILL

Arbeids- og sosialdepartementet merker seg at Statens helsetilsyn mener at det bør vurderes endringer i tilsynshjemmelen i sosialtjenesteloven § 9, som bare gjelder deler av loven, hvis internkontrollen på sin side utvides til å gjelde hele sosialtjenesteloven. Departementet vil på et senere tidspunkt vurdere om det som følge av endring i internkontrollen kan være grunn til å utvide tilsynshjemmelen i sosialtjenesteloven.

1.7 Barnevernloven (Barne- og familiedepartementet)

1.7.1 Gjeldende rett

Dagens regler om kommunens plikt til internkontroll fremgår av barnevernloven § 2-1 andre ledd.

Forskrift 14. desember 2005 nr. 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester gir utfyllende bestemmelser.

1.7.2 Barne- og familiedepartementets vurderinger

Etter Barne- og familiedepartementets vurdering vil et mer samordnet og forenklet regelverk om internkontroll bidra til å styrke kommunens internkontroll med hvordan kommunen oppfyller sine lovpålagte oppgaver etter barnevernloven. Internkontroll er et sentralt virkemiddel for kommunens styring av barnevernområdet. Internkontroll skal forebygge svikt og uheldige hendelser og bidra til at kommunen lærer av de feil som skjer, slik at de ikke gjentas. God internkontroll kjenne- tegnes av systematiske tiltak som skal sikre at barnevernstjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov. Slik både Fylkesmannen i Innlandet og Statens helsetilsyn understreker, er en god internkontroll av stor betydning for kvaliteten på tjenestetilbudet. Tilsyn med det kommunale barnevernet tyder på at ledelsen i mange kommuner i for liten grad følger opp sine barnevernstjenester gjennom overordnet og systematisk planlegging og kontroll. Dette er bl.a. omtalt i Prop. 73 L (2016–2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform).

Etter Barne- og familiedepartementets vurdering ivaretar kommunelovens bestemmelse om internkontroll de vesentlige elementene i dagens barnevernlov § 2-1 andre ledd med forskrift. Departementet mener ikke at forslaget om å erstatte bestemmelsen i barnevernloven om internkontroll med en henvisning til kommuneloven § 25-1 vil svekke internkontrollen og dermed gå ut over ivaretagelsen av hensynet til barnets beste. I henhold til kommuneloven § 25-1 andre ledd skal internkontrollen være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Etter departementets oppfatning vil et samordnet regelverk bidra til en mer effektiv internkontroll og på denne måten ivareta hensynet til barnets beste. Departementet tar for øvrig sikte på å legge fram forslag om å innføre krav om årlig tilstandsrapportering til kommunestyret for Stortinget våren 2020. God informasjon om tilstanden i barnevernstjenesten vil gi et viktig grunnlag for vurderingen av hvordan internkontrollen skal innrettes.

Barne- og familiedepartementet fastholder samtidig forslaget om at det av pedagogiske hensyn skal være en henvisningsbestemmelse i barnevernloven til plikten til å føre internkontroll i kommuneloven § 25-1. Tilsynserfaringer viser at kommunene har varierende kvalitet på internkontrollen. Departementet er enig med høringsinstansene som påpeker at en henvisning i barnevernloven til kommunelovens bestemmelse kan bidra til å forankre kjennskapet til bestemmelsen i barnevernstjenesten. Departementet foreslår å ta inn en henvisning til kommuneloven § 25-1 i hjemmelen for statlig tilsyn med kommunens oppgaver på barnevernområdet. På denne måten opprettholdes adgangen til å

føre tilsyn med internkontroll, og hjemmelen for statlig tilsyn med kommunens internkontroll blir tilstrekkelig klar. Det vises til forslag til endringer i barnevernloven § 2-3 b annet ledd.

Barne- og familiedepartementet har merket seg at både Statens helsetilsyn og Fylkesmannen i Innlandet mener at det er behov for å videreføre hjemmel for å fastsette utfyllende bestemmelser i forskrift. Departementet er ikke enig i dette og mener det ville være i strid med formålet med å samle reglene om internkontroll med kommuneplikter i kommuneloven § 25-1.

Barne- og familiedepartementet er heller ikke enig med Statens helsetilsyn i at barnevernloven § 2-1 andre ledd bør gi hjemmel for en felles forskrift om internkontroll som gjelder statlig og kommunalt barnevern. Barnevernområdet er dels et kommunalt og dels et statlig ansvar (Bufetat). En viktig del av Bufetats ansvar gjelder ansvaret for barnevernsinstitusjonene. Det gjelder i dag egne regler for internkontroll med barnevernsinstitusjonene, og disse reglene omfattes ikke av denne særlovsgjennomgangen. Ansvaret for internkontrollen med henholdsvis kommunens og Bufetats oppgaver tilligger det respektive forvaltningsnivå. Det er ikke det samme behovet for å samordne internkontrollregelverket mellom statlig og kommunalt barnevern som for å samordne kravene til internkontroll for ulike kommuneplikter. Departementet legger uansett til grunn at en slik hjemmel ikke ville kunne benyttes til å fastsette mer detaljerte regler for kommunenes internkontroll med sine oppgaver etter barnevernloven.

Barne- og familiedepartementet holder etter dette fast ved vurderingen om at det ikke er behov for å beholde dagens forskriftshjemmel i den nye henvisningsbestemmelsen.

Barne- og familiedepartementet viser for øvrig til at forslag til ny barnevernslov har vært på høring. Tilsvarende bestemmelse som her foreslås i barnevernloven § 2-1 andre ledd, vil bli innarbeidet i forslaget til ny barnevernslov.

Også kravene til internkontroll av barnevernsinstitusjoner og sentre for foreldre og barn ble omtalt i høringsbrevet. Barne- og familiedepartementet la til grunn at dette er bestemmelser som gjelder internkontroll med aktørplikter, og at disse ikke omfattes av denne særlovsgjennomgangen.

KRAV OM OPPLÆRING

Det vises i proposisjonen til at barnevernloven § 2-1 siste ledd om at kommunen har ansvar for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell, må anses som en pliktbestemmelse og ikke en ren internkontrollbestemmelse. Den er således ikke blant de bestemmelsene som må oppheves som en del av denne særlovsgjennomgangen.

1.8 Krisesenterloven (Barne- og familiedepartementet)

1.8.1 Gjeldende rett

Dagens regler om kommunenes plikt til å ha internkontroll fremgår av krisesenterloven av 19. juni 2009 nr. 44 § 8.

1.8.2 Barne- og familiedepartementets vurderinger

Barne- og familiedepartementet viser i proposisjonen til at det ikke er kommet noen høringsinnspill i høringen som påvirker krisesenterloven spesielt. Derfor foreslår departementet å oppheve krisesenterloven § 8 om internkontroll. Kommunelovens internkontrollbestemmelse gir mer detaljerte føringer for internkontrollen enn krisesenterloven § 8. I henhold til kommuneloven § 25-1 andre ledd skal internkontrollen være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. De vesentlige elementene i internkontrollen er tatt inn i kommuneloven § 25-1 tredje ledd. Denne bestemmelsen ivaretar de elementene som fremgår av internkontrollplikten i krisesenterloven § 8, og har i tillegg flere elementer regulert.

Samtidig foreslår Barne- og familiedepartementet at kommuneloven § 25-1 tas inn i krisesenterloven § 9 i stedet for krisesenterloven § 8, som en av bestemmelsene fylkesmannen skal føre tilsyn med.

1.9 Folkehelseloven (Helse- og omsorgsdepartementet)

1.9.1 Gjeldende rett

Folkehelseloven § 30 (Internkontroll) lyder:

«Kommunen og fylkeskommunen skal føre internkontroll for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av loven her overholdes.

Kommunenes tilsyn med virksomhet og eiendom i henhold til § 9 skal dokumenteres særskilt, herunder uavhengighet og likebehandling i tilsynet.»

1.9.2 Helse- og omsorgsdepartementets vurderinger

Helse- og omsorgsdepartementet vurderer at innholdet i folkehelseloven § 30 (Internkontroll) i stor grad vil bli fanget opp av den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1, og forslø i høringen at bestemmelsen i folkehelseloven erstattes av den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1. Få instanser har kommentert forslaget konkret, men Statens helsetilsyn ga uttrykkelig støtte, og Helse- og omsorgsdepartementet fastholder forslaget.

Helse- og omsorgsdepartementet mener at det er nødvendig med en henvisningsbestemmelse i folkehelseloven. KS mente forslaget ikke var overbevisende begrunnet, mens Statens helsetilsyn viste til at henvisningsbestemmelsene kunne være til hjelp for de som anvender regelverket i det daglige. Helse- og omsorgsde-

partementet mener at en lovbestemmelse som henviser til kommunelovens internkontrollbestemmelse, vil klargjøre at det er kommunelovens bestemmelse som skal gjelde for folkehelseloven, og ikke Helse- og omsorgsdepartementets forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten. En henvisningsbestemmelse vil innebære en synliggjøring av kravet til internkontroll og dermed være pedagogisk for brukerne av folkehelseloven.

Etter dette fastholder Helse- og omsorgsdepartementet forslaget om at internkontrollkravet i folkehelseloven § 30 erstattes av den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1.

For å tydeliggjøre at fylkesmannen fremdeles skal kunne føre tilsyn med kommunens internkontroll, foreslås det at folkehelseloven § 31 første ledd også viser til kommuneloven § 25-1.

Bestemmelsen i folkehelseloven § 30 andre ledd skal sikre forsvarlig håndtering og god styring av kommunens tilsyn med miljørettet helsevern. Innenfor folkehelselovens område fører kommunen tilsyn med både kommunale virksomheter og private virksomheter. For å sikre tillit til at den kommunale tilsynsmyndigheten behandler private og kommunale virksomheter på samme måte, er det stilt krav til at det kommunale tilsynsorganet er tilstrekkelig uavhengig av de kommunale virksomhetene som det føres tilsyn med, og at kommunen som tilsynsmyndighet likebehandler kommunale og private virksomheter. Det forsterkede dokumentasjonskravet har vært sett som en del av folkehelselovens internkontrollkrav, men siden systemet på folkehelselovens område innebærer at kommunen til tider fører tilsyn med virksomheter som kan være kommunale, er det et særlig behov for å sikre tilstrekkelig uavhengighet og likebehandling i tilsynet. Helse- og omsorgsdepartementet ser det som nødvendig at et slikt forsterket dokumentasjonskrav beholdes, og dette ble uttrykkelig støttet av Statens helsetilsyn i høringen. Etter dette fastholder Helse- og omsorgsdepartementet forslaget om at dokumentasjonsplikten etter § 30 andre ledd oppheves og tas inn som nytt andre ledd i folkehelseloven § 9, som blant annet regulerer kommunens oppgaver som tilsynsmyndighet for miljørettet helsevern. Nåværende § 9 andre ledd blir etter det nytt tredje ledd.

1.10 Brann- og eksplosjonsvernloven (Justis- og beredskapsdepartementet)

1.10.1 Gjeldende rett

I lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) § 10 Dokumentasjon og rapportering gis kommunene en plikt til å dokumentere at kravene til etablering og drift av brannvesenet i § 9 første, andre og tredje ledd er oppfylt.

1.10.2 Justis- og beredskapsdepartementets vurderinger

Justis- og beredskapsdepartementet har vurdert i hvilken grad brann- og eksplosjonsvernloven § 10 inneholder internkontrollelementer som må oppheves i denne særlovgjennomgangen i lys av de høringsinnspillene som har kommet.

Brann- og eksplosjonsvernloven § 10 har visse elementer av internkontroll i seg ved at den har et krav om å dokumentere oppfyllelse av krav i brann- og eksplosjonsvernloven § 9. Samtidig er ikke dette en ren internkontrollbestemmelse. Dokumentasjonen skal sendes til sentrale tilsynsmyndigheter, og dette er således del av et sentralt rapporteringssystem.

Dokumentasjonskravet har en nær sammenheng med krav knyttet til selve dimensjoneringen av brann- og redningsvesenet. Risiko- og sårbarhetsanalysen som skal inngå i dokumentasjonen, er nærmere regulert i § 9 og vil danne grunnlaget for dimensjoneringen av brann- og redningsvesenet. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal omfatte hele kommunens geografiske område og er ikke en analyse av risiko for avvik knyttet til regel etterlevelse. Denne analysen er således noe annet og mer omfattende enn en ordinær risiko- og sårbarhetsanalyse ved internkontrollarbeid.

Dokumentasjonen som innhentes med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven § 10, skal sendes og brukes via en elektronisk rapporteringsløsning (BRIS). Rapporteringsløsningen sørger for at data gjøres tilgjengelig for DSB, brann- og redningsvesenet, kommunene og samfunnet for øvrig. Dette bidrar til læring på tvers og er et viktig bidrag til mer målrettet og effektiv brannforebygging. Den informasjonen som hentes inn gjennom den årlige rapporteringen fra brann- og redningsvesenet, er data som kan belyse utviklingen i hvordan brann- og redningsvesenet jobber. Informasjonen benyttes til vurderinger av om regelverket fungerer etter hensikten, effektivitet og kvalitet i brann- og redningstjenesten, grunnlag for tilsyn, styringsinformasjon til Justis- og beredskapsdepartementet, innspill til analyser og utredninger på brannvernområdet og levering av data til KOSTRA, som administreres av Statistisk sentralbyrå.

Den dokumentasjonen som innhentes med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven § 10, er viktig for at DSB som nasjonal brannmyndighet kan ha tilstrekkelig oversikt på brann- og redningsområdet. Oversikten legger til rette for at beredskapsetatene kan samvirke i beredskapsarbeidet. Opplysningene som samles inn, danner et kunnskapsbasert grunnlag for hvordan kommunenes brann- og redningsvesen skal forebygge hendelser, etablere effektiv beredskap og håndtere fremtidige hendelser.

Kravet i brann- og eksplosjonsvernloven er således noe annet enn en ren internkontrollbestemmelse, og

internkontrollbestemmelsen i kommuneloven vil ikke kunne erstatte et slikt rapporteringssystem eller ivareta det behovet for opplysninger som i dag dekkes gjennom det som skal dokumenteres og rapporteres videre etter brann- og eksplosjonsvernloven § 10.

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår derfor i proposisjonen at brann- og eksplosjonsvernloven § 10 beholdes uendret.

1.11 Barnehageloven (Kunnskapsdepartementet)

1.11.1 Gjeldende rett

Kommunen er lokal barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 8 første ledd første punktum. Oppgavene kommunen har som barnehagemyndighet, regnes som kommuneplikter. Verken barnehageloven eller forskriftene til loven inneholder krav om internkontroll for kommunen som barnehagemyndighet.

Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8 første ledd andre punktum. Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter barnehageloven, jf. barnehageloven § 16 første ledd. Barnehageloven § 16 andre til fjerde ledd bestemmer hvilke reaksjoner kommunen kan ilegge virksomheter etter loven, og nærmere regler for dette.

Oppgavene som de enkelte barnehagene har etter barnehageloven og lovens forskrifter, regnes som aktørplikter og ikke kommuneplikter, uavhengig av om barnehagene er kommunale eller private. Det er ikke gitt regler om at barnehagen skal ha internkontroll med hvordan den utfører disse oppgavene. Kommunelovens regler om internkontroll gjelder for all kommunal virksomhet og vil derfor gjelde for kommunale barnehager.

1.11.2 Kunnskapsdepartementets vurderinger

Det vises i proposisjonen til at internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 vil gjelde for kommunens virksomhet som barnehagemyndighet. Barnehageloven og forskriftene til loven inneholder ikke særskilte krav om internkontroll for kommunen som barnehagemyndighet. Derfor er det ikke noen særregler om internkontroll i barnehageloven som Kunnskapsdepartementet foreslår å oppheve eller endre.

Kunnskapsdepartementet har foreslått å lovfeste en internkontrollplikt for barnehagene i barnehageloven. Den foreslåtte internkontrollbestemmelsen har tilsvarende innhold som internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1. Dette er foreslått i høringsnotat datert 13. august 2019 med forslag til endringer i barnehageloven (Innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll mm.). Den foreslåtte bestemmelsen vil gjelde både kommunale og private barnehager (aktørplikter) og er derfor ikke en del av denne særlovgjennomgangen.

Det følger i dag av barnehageloven § 9 første ledd at fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet. Hvis fylkesmannens tilsyn skal omfatte kommunens internkontrollplikt etter kommuneloven § 25-1, må dette fremgå særskilt av barnehageloven. I dag er fylkesmannens tilsyn avgrenset til å se på om kommunen har oppfylt sine plikter som barnehagemyndighet i en bestemt sak eller situasjon eller på tilsynstidspunktet.

KS er negativ til forslag som innebærer en hjemmel for tilsyn med internkontroll i særlover som ikke tidligere har hatt dette. KS uttaler at dette står i strid med kommunelovproposisjonens generelle kommentarer, hvor det fremgår at en utvidelse av tilsynsadgangen verken er nødvendig eller ønskelig.

Det fremgår av proposisjonen at Kunnskapsdepartementet mener at fylkesmannen bør ha mulighet til å føre tilsyn med hvordan kommunen som barnehagemyndighet oppfyller kravene til internkontroll etter kommuneloven § 25-1. Erfaringer fra tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet viser at det er risiko for brudd på regelverket. Departementet mener at det kan få vesentlige konsekvenser dersom kommunen ikke har tilfredsstillende internkontroll for sine oppgaver som barnehagemyndighet. Ut fra et tilsynsmetodisk perspektiv vil muligheten til å føre tilsyn med kommunens internkontroll med oppgavene som barnehagemyndighet ha flere fordeler. Blant annet vil det være kommunen som må vise hvordan de tilrettelegger for og sikrer at regelverket følges. Tilsyn med internkontroll vil kunne bidra til endringer i kommunens praksis som kan ha betydning ut over å rette opp i enkelttilfeller. Å utvide fylkesmannens tilsynshjemmel overfor kommunen som barnehagemyndighet vil kunne bidra til bedre og mer helhetlig samordning av fylkesmannens tilsyn med en kommune. Fylkesmannen vil kunne kontrollere om kommunen som barnehagemyndighet arbeider systematisk, tilsvarende som på andre deler av kommunens tjenesteområder.

1.12 Opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet)

1.12.1 Gjeldende rett

Opplæringsloven § 13-10 andre ledd bestemmer at kommunen og fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt, og for å følge opp resultatene. Kravet er et internkontrollkrav.

For at systemet skal være forsvarlig, må det være egnet til å avdekke forhold som er i strid med opplæringsloven eller forskriftene til loven, og sikre at det blir satt i gang nødvendige og egnede tiltak for å oppfylle kravene. Kommunen og fylkeskommunen må innhente og bruke tilstrekkelig og oppdatert informasjon om praksisen til skolene, opplæringsstedene, den pedagogisk-psykologiske tjenesten og andre som utfører oppgaver etter

opplæringsloven og forskriftene til loven. Videre må kommunen og fylkeskommunen vurdere om praksisen er i samsvar med regelverket, og eventuelt følge opp at den aktuelle virksomheten endrer praksisen slik at den oppfyller kravene. For å kunne gjøre dette må kommunen og fylkeskommunen ha kunnskap om hvilke krav opplæringsloven og forskriftene til loven stiller til skoler og andre som utfører oppgaver etter loven. Kommunen og fylkeskommunen står fritt til å utforme systemet slik at det er tilpasset lokale forhold, men for at det skal være forsvarlig, er det lagt til grunn at systemet må kunne avdekke og rette opp brudd på regelverket innen rimelig tid. Kravet til forsvarlig system inkluderer oppgaver som utføres av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon sentralt.

Kravet om å ha et forsvarlig system gjelder tilsvarende for skoleeiere for private grunnskoler etter opplæringsloven § 2-12. Det følger av opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

Lærebedrifter skal ha intern kvalitetssikring, slik at lærlingen, praksisbrevkandidaten, lærekandidaten eller kandidaten for fagbrev på jobb får opplæring i samsvar med opplæringsloven og forskriften til loven, jf. opplæringsloven § 4-7. En eller flere representanter for arbeidstakerne skal sammen med den eller de faglige lederne jevnlig se til at lærebedriften følger pliktene etter opplæringsloven med forskrift.

Av opplæringsloven § 9 A-3 andre ledd fremgår det at skolene skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og sikkerheten til elevene, slik at kravene i eller i medhold av opplæringsloven kapittel 9 A blir oppfylt. Det fremgår videre at rektor har ansvaret for at dette blir gjort. Bestemmelsen omfatter både krav til å ha internkontroll for å sikre at kravene i opplæringsloven kapittel 9 A blir oppfylt ved skolen, og et krav om at skolen skal arbeide forebyggende med å sikre et trygt og godt skolemiljø for alle elever.

Som skoleeier har kommunen og fylkeskommunen ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten, jf. opplæringsloven § 10-8 første punktum. Videre skal kommunen og fylkeskommunen ha et system som gir undervisningspersonale, skoleeiere og personale med særoppgaver i skoleverket anledning til nødvendig kompetanseutvikling, med sikte på å fornye og utvide den faglige og pedagogiske kunnskapen og å holde seg orientert om og være på høyde med utviklingen i skolen og samfunnet, jf. opplæringsloven § 10-8 andre punktum.

Skolene skal jevnlig vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, jf. forskrift til opplæringsloven § 2-1. Videre følger det av bestemmelsen at skolen skal involvere elevene i denne vurderingen. Som skoleeier har kommunen og fylkeskommunen ansvaret

for å se til at vurderingen, som blir kalt skolebasert vurdering, blir gjennomført etter forutsetningene. Kravene i forskrift til opplæringsloven § 2-1 gjelder tilsvarende for private grunnskoler etter opplæringsloven § 2-12.

Kommunen og fylkeskommunen skal følge opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Som en del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeides en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen knyttet til læringsresultat, frafall og læringsmiljø. Kommunestyret eller fylkestinget skal drøfte den årlige rapporten, som blir kalt tilstandsrapport. Kravene i opplæringsloven § 13-10 andre ledd gjelder tilsvarende for private grunnskoler etter opplæringsloven § 2-12. Her er det den øverste ledelsen ved skolen som skal drøfte den årlige rapporten, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd siste punktum.

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av blant annet kommunens og fylkeskommunens oppfyllelse av plikter i opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 14-1.

1.12.2 Kunnskapsdepartementets vurderinger

KRAVET OM AT KOMMUNEN OG FYLKESKOMMUNEN SKAL HA ET FORSVARLIG SYSTEM

Det vises i proposisjonen til at opplæringsloven § 13-10 andre ledd ikke bruker begrepet internkontroll, og den inneholder ikke alle elementer som kan inngå i en internkontroll. Aktivitetene og kravene som følger av bestemmelsen, er likevel i stor grad sammenfallende med elementer som inngår i interkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1.

Internkontrollbestemmelsen i kommuneloven omfatter oppgavene som utføres av kommunens og fylkeskommunens administrasjon sentralt, pedagogisk-psykologisk tjeneste og alle skoler og opplæringssteder som gir opplæring etter opplæringsloven og forskriftene til loven.

Hensynet til å unngå dobbeltregulering og å sikre at internkontroll i hovedsak er regulert i kommuneloven § 25-1, tilsier at opplæringsloven § 13-10 andre ledd om forsvarlig system for kommunen og fylkeskommunen som skoleeier bør oppheves. Kunnskapsdepartementet anser at det ikke er noen deler av dagens materielle krav som går tapt ved at kommunelovens internkontrollbestemmelse erstatter § 13-10 andre ledd. Kommuneloven § 25-1 legger også opp til en mer helhetlig internkontroll enn dagens bestemmelse i opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Bestemmelsen pålegger et internkontrollansvar som både skal forebygge eller hindre at brudd på regelverket oppstår, og som skal sikre at eventuelle brudd blir oppdaget og korrigert. Departementet viser til NOU 2019:23 Ny opplæringslov, hvor det også foreslås å ikke videreføre særregelen om internkontroll på opplæringsområdet.

Kunnskapsdepartementet foreslår å oppheve opplæringsloven § 13-10 andre ledd første og andre punktum om forsvarlig system.

INTERNKONTROLL FOR PRIVATE AKTØRER SOM GIR OPPLÆRING PÅ VEGNE AV EN KOMMUNE ELLER FYLKESKOMMUNE

Opplæring etter opplæringsloven blir i en del tilfeller gitt av private aktører på vegne av kommunen eller fylkeskommunen. Eksempler på dette er grunnskole- og videregående opplæring til voksne som gis av private aktører, og opplæring i private barneverns- og helseinstitusjoner.

Kunnskapsdepartementet legger til grunn at kravene som opplæringsloven og forskriftene til loven stiller til skolene, er kommuneplikter selv om kommunen eller fylkeskommunen bruker andre aktører til å utføre oppgavene. Departementet har vurdert om private aktører som utfører slike oppgaver på vegne av en kommune eller fylkeskommune, skal ha samme krav til internkontroll som kommunen eller fylkeskommunen selv har.

På bakgrunn av uttalelsene i forarbeidene til ny kommunelov, Prop. 46 L (2017–2018), legger departementet til grunn at kommunen og fylkeskommunen skal ha internkontroll med det kommunen selv gjør for å sikre at pliktene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt, og at dette gjelder selv om det er en privat aktør som utfører oppgavene. Måten kommunen og fylkeskommunen ivaretar internkontrollansvaret på, vil være annerledes for oppgaver som utføres av private aktører, enn den er for oppgaver som utføres av de kommunale og fylkeskommunale virksomhetene. Fordi kommunen og fylkeskommunen ikke har ledelsen og styringen av private virksomheter, må kommunen og fylkeskommunen velge andre måter å følge opp internkontrollansvaret på i praksis. Kommunen kan sette bort utføringen av oppgaven, men ikke ansvaret for den. Kommunen må finne en måte for å sikre og følge med på at innbyggerne får de tjenestene de har krav på. Dette kan gjøres på ulike måter. Uansett vil det måtte inngå i kommunens internkontroll, etter ordinær risikovurdering osv., å ha rutiner, prosedyrer osv. for å sikre kommunens kontroll med at innbyggerne får det de har krav på, selv om en privat aktør utfører oppgaven.

Etter Kunnskapsdepartementets vurdering er det ikke behov for å innføre en regel i opplæringsloven om at private aktører som utfører oppgaver på vegne av en kommune eller en fylkeskommune, skal ha samme internkontrollkrav som kommunen eller fylkeskommunen selv har. Kunnskapsdepartementet vil fremheve at kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for at elevene får den opplæringen de skal ha etter opplæringsloven og forskriftene til loven, og at kommunen og fylkeskommunen skal ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1. Å plassere en tilsvarende internkontrollplikt

på den private aktøren vil bryte med dette utgangspunktet og kan bidra til å gjøre kommunedirektørens ansvar etter kommuneloven § 25-1 uklart.

Kunnskapsdepartementet foreslår derfor å ikke innføre en internkontrollplikt for private aktører som utfører oppgaver etter opplæringsloven og forskriftene til loven på vegne av en kommune eller en fylkeskommune.

KRAVET OM AT LEDELSEN VED PRIVATE GRUNNSKOLER SKAL HA ET FORSVARLIG SYSTEM

Private grunnskoler etter opplæringsloven § 2-12 er i dag omfattet av samme bestemmelse om forsvarlig system som kommunen og fylkeskommunen ved at de er omfattet av kravene i opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Pliktene som gjelder for de private grunnskolene etter opplæringsloven § 2-12, er ikke kommuneplikter, og disse skolene utfører ikke oppgaver på vegne av en kommune eller en fylkeskommune. Kunnskapsdepartementet understreker i proposisjonen at dette er private grunnskoler som ikke mottar statstilskudd etter fri-skoleloven.

Kunnskapsdepartementet ønsker at de private grunnskolene etter opplæringsloven § 2-12 fortsatt skal ha en internkontrollplikt som tilsvarende internkontrollplikten til offentlige skoleeiere. Kunnskapsdepartementet foreslår derfor å videreføre kravet om at ledelsen ved private grunnskoler etter opplæringsloven § 2-12 skal ha internkontroll for å sikre at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir fulgt. Departementet foreslår at internkontrollkravet skal inneholde krav om aktiviteter tilsvarende innholdet i internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset skolens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Dette ivaretar etter departementets syn hensynet til at ledelsen ved private grunnskoler etter opplæringsloven § 2-12 skal kunne tilpasse internkontrollen til egen skolevirksomhet. Departementet viser videre til NOU 2019:23 Ny opplæringslov, hvor det foreslås at kommunelovens bestemmelse om internkontroll skal gjelde tilsvarende for private skoler.

Kunnskapsdepartementet foreslår å lovfeste internkontrollplikten for private grunnskoler i en ny lovbestemmelse i opplæringsloven § 2-12a andre ledd ved at ledelsen skal ha internkontroll i tråd med reglene i kommuneloven § 25-1. Videre foreslår departementet å flytte bestemmelsen i dagens opplæringslov § 13-10 første ledd om ledelsens ansvar til den nye lovbestemmelsen i § 2-12a første ledd.

INTERNKONTROLL FOR LÆREBEDRIFTER

Opplæringsloven § 4-7 regulerer kravene til internkontroll i den enkelte lærebedriften, men stiller ikke krav til kommunens internkontroll. Kunnskapsdepar-

tementet foreslår derfor ikke endringer i opplæringsloven § 4-7.

Fylkeskommunen vil med de nye reglene få krav om internkontroll i samsvar med kommuneloven § 25-1.

Kravene som gjelder for opplæring i bedrift, vil etter Kunnskapsdepartementets vurdering være tilstrekkelig ivarettatt ved internkontrollkravene i opplæringsloven § 4-7 og kommuneloven § 25-1. Kunnskapsdepartementet foreslår derfor ingen andre lovendringer når det gjelder kravene til internkontroll med opplæring i bedrift.

PLIKTEN TIL Å ARBEIDE SYSTEMATISK FOR Å OPPFYLLE KRAVENE OM SKOLEMILJØ

Det vises i proposisjonen til at den delen av opplæringsloven § 9 A-3 som handler om å arbeide systematisk for å oppfylle kravene i kapittel 9 A, er internkontrollkrav som vil bli ivarettatt av internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1. Kunnskapsdepartementet foreslår derfor å endre § 9 A-3 slik at kravet om å arbeide kontinuerlig og systematisk for at krav i eller i medhold av kapittel 9 A blir oppfylt, tas ut.

Etter dagens opplæringslov § 9 A-3 er det rektor som har ansvaret for internkontrollen, mens kommunen eller fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system for å vurdere om, og eventuelt følge opp, at skolens praksis er i samsvar med regelverket, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. I høringsnotatet foreslo Kunnskapsdepartementet at rektor skal ha et selvstendig ansvar for at skolen har internkontroll etter kommuneloven § 25-1 for å sikre at skolen følger kravene i opplæringsloven kapittel 9 A.

KS og Tromsø kommune støtter ikke forslaget om at rektor skal ha et selvstendig ansvar for denne internkontrollen. KS mener at det å stille de samme kravene til rektor som til kommunedirektøren innebærer en uheldig dobbeltregulering. KS mener at argumentasjonen om at det er variasjon mellom skoler når det gjelder det systematiske arbeidet med reglene i kapittel 9 A, harmonerer dårlig med at ansvaret for internkontrollen i kommuneloven er lagt til kommunedirektøren.

Etter den nye kommuneloven § 25-1 er det kommunedirektøren som har ansvaret for internkontrollen. Ansvaret etter kommuneloven § 25-1 gjelder hele kommunens og fylkeskommunens virksomhet, uavhengig av hvem som har fått delegert de ulike oppgavene. Departementet ser at med et slikt ansvar i kommuneloven er det unødvendig å pålegge rektor særskilte krav i opplæringsloven om systematisk arbeid for å sikre at kravene i opplæringsloven kapittel 9 A blir oppfylt. I NOU 2019:23 Ny opplæringslov er det foreslått å ikke videreføre regelen fordi rektor ikke bør ha et personlig ansvar etter loven. På bakgrunn av høringsinnspillene og anbefalingene i NOU 2019:23 Ny opplæringslov foreslår Kunnskapsdepartementet i proposisjonen å ikke vide-

reføre et selvstendig ansvar for rektor når det gjelder plikten til å ha internkontroll for å sikre at kravene i opplæringsloven kapittel 9 A oppfylles.

EN TYDELIGERE LOVBESTEMMELSE OM FOREBYGGENDE ARBEID MED SKOLEMILJØET

Kunnskapsdepartementet mener det er behov for å videreføre og tydeliggjøre kravet om forebyggende arbeid med skolemiljøet i stedet for at dette skal utledes av internkontrollbestemmelsen slik som tidligere. At samme lovbestemmelse regulerer både internkontroll og krav om å jobbe forebyggende med skolemiljøet, har vist seg å gjøre pliktene unødvendig uklare. Kravene til forebyggende arbeid har en grenseflate mot, og overlapper dels, aktivitetsplikten i § 9 A-4 og kravene til internkontroll. Kravene som gjelder for det forebyggende arbeidet, har likevel et sentralt innhold som ikke er ivare tatt av de andre lovkravene. Departementet viser videre til NOU 2019:23 Ny opplæringslov, hvor utvalget foreslår at det videreføres et krav om kontinuerlig forebyggende arbeid, men at dette kravet ikke knyttes til krav til system eller internkontroll.

Det pekes i proposisjonen på at det at skolene arbeider forebyggende, er avgjørende for å kunne oppfylle elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. Skolen skal arbeide for å fremme faktorer som gir et positivt skolemiljø for elevene. Skolemiljøet skal virke positivt på elevenes helse, trivsel og læring, trygghet og sosiale tilhørighet. Det er særlig viktig å kartlegge hvem de sårbare elevene er, og å sørge for å være i forkant før en situasjon oppstår. Se nærmere omtale i proposisjonen.

Kunnskapsdepartementet foreslår i proposisjonen å endre bestemmelsen i opplæringsloven § 9 A-3 andre ledd slik at det fremgår tydelig at skolen skal forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helsen, trivselen og læringen til elevene.

KOMMUNENS OG FYLKESKOMMUNENS ANSVAR FOR RIKTIG OG NØDVENDIG KOMPETANSE

Kunnskapsdepartementet har vurdert om bestemmelser om kommunens og fylkeskommunens ansvar for riktig og nødvendig kompetanse bør endres som følge av ny internkontrollbestemmelse i ny kommunelov. Dette er kompetansekrav som er egne pliktregler, men som likevel er nært knyttet til internkontroll. Det har derfor vært naturlig å se på disse også i forbindelse med denne særlov gjennomgangen.

Det gis i proposisjonen en omtale av utviklingen i disse bestemmelsene over tid. Det pekes på at kompetanse hos lærerne som jobber i skolene, har vært et av de viktigste nasjonale satsingsområdene de siste årene.

Opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2 regulerer hvilken kompetanse lærerne må ha for å få fast ansettelse. Endringer som følger av for eksempel nye læreplaner el-

ler ny pedagogisk eller faglig kunnskap gjør det i tillegg nødvendig å fornye og utvide kompetansen til lærerne og andre i skoleverket etter ansettelse. Gode muligheter for kompetanseutvikling er med på å sikre at de har den nødvendige kompetansen.

Med tanke på hvor avgjørende kompetansen er for elevenes læring og mestring, og de forventningene myndighetene har til kommunens og fylkeskommunens arbeid på dette området, ønsker Kunnskapsdepartementet å beholde kravet i opplæringsloven § 10-8. Kunnskapsdepartementet foreslår derfor foreløpig å videreføre kravet om å ha riktig og nødvendig kompetanse i opplæringsloven § 10-8.

For at opplæringsloven § 10-8 ikke skal angi internkontrollelementer som følger av kommuneloven § 25-1, foreslår Kunnskapsdepartementet å endre ordlyden slik at det ikke er krav om at kommunen og fylkeskommunen som skoleeier skal «ha et system», men at kravet blir at kommuner og fylkeskommuner skal sørge for at lærere, rektorer og andre ansatte i skolen får anledning til å utvikle seg faglig og pedagogisk så de kan være på høyde med utviklingen i skolen og samfunnet.

På denne måten vil plikten i opplæringsloven § 10-8 være avgrenset til at kommunen og fylkeskommunen skal tilby nødvendig kompetanseutvikling. Når det gjelder kravene til hvilken kompetanseutvikling kommunen og fylkeskommunen skal tilby, og omfang, innebærer ikke forslaget noen endring i forhold til gjeldende rett. At kommunen og fylkeskommunen skal ha internkontroll for å oppfylle kravene i opplæringsloven § 10-8, vil fremgå av kommuneloven § 25-1.

Departementet viser til at forslaget er i tråd med forslaget i NOU 2019:23 Ny opplæringslov. Departementet foreslår også enkelte språklige endringer uten innholdsmessig betydning.

KRAV TIL SKOLEBASERT VURDERING OG OPPFØLGING AV NASJONALE KVALITETSVURDERINGER I OPPLÆRINGSLOVEN MED FORSKRIFT

Kunnskapsdepartementet har vurdert om bestemmelser om krav til skolebasert vurdering og oppfølging av nasjonale kvalitetsvurderinger i opplæringsloven med forskrift bør endres som følge av ny internkontrollbestemmelse i ny kommunelov. Dette er krav til kvalitetsarbeid som er egne pliktregler, men som likevel er nært knyttet til internkontroll. Det har derfor vært naturlig å se på disse også i forbindelse med denne særlov gjennomgangen.

Formålet med kravene til kvalitetsarbeid er at skoleeierne og skolene skal bruke kunnskap om læringsmiljøet og læringsresultatene ved skolen til å vurdere hvordan opplæringen for elevene kan bli bedre. Kravene til kvalitetsarbeid handler først og fremst om det pedagogiske arbeidet ved skolen, mens internkontrollkravet i

kommuneloven § 25-1 handler om å sikre regelverksetterlevelse.

Det gis i proposisjonen en omtale av utviklingen av kravene over tid.

Nasjonale utdanningsmyndigheter har jobbet med å gjøre mål og indikatorer tilgjengelige på udir.no/sko-leporten og å utvikle og implementere verktøy for kommunens, fylkeskommunens og skolenes arbeid med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling. Det er lagt ned en betydelig innsats på dette feltet.

Kravene til å gjennomføre en skolebasert vurdering, følge opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger og utarbeide en årlig tilstandsrapport henger sammen. Dette tilsier at de bør fremgå av samme lovbestemmelse.

Det vises i proposisjonen til at denne typen krav videre bør ikke stå i sammenheng med krav til internkontroll. Den årlige tilstandsrapporten skal gi informasjon om kvaliteten i opplæringen på bakgrunn av nasjonale kvalitetsvurderinger, mens rapporten etter kommuneloven § 25-2 skal gi informasjon om arbeidet med internkontroll for å sikre at kravene i regelverket blir oppfylt. Kunnskapsdepartementet foreslår å samle kravene til arbeid med kvalitetsutvikling i opplæringsloven § 13-10 andre ledd og forskrift til opplæringsloven § 2-1 i en ny lovbestemmelse § 13-3e Plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling. Det materielle innholdet i kravene foreslås ikke endret.

Videre foreslår Kunnskapsdepartementet at opplæringsloven § 2-12 tredje ledd skal henvise til den nye lovbestemmelsen om plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling, dette for at kravene til å gjennomføre en skolebasert vurdering, følge opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger og utarbeide en årlig tilstandsrapport fortsatt skal gjelde for de private grunnskolene etter opplæringsloven § 2-12.

Opplæringslovutvalget foreslår i NOU 2019:23 Ny opplæringslov at det fortsatt skal være pålagt for kommuner og fylkeskommuner å arbeide med kvalitetsutvikling. Se nærmere omtale av forslagene i proposisjonen. Når det gjelder disse endringene, ønsker Kunnskapsdepartementet å avvende den videre oppfølgingen av opplæringslovutvalgets forslag. Departementet foreslår derfor ikke endringer i innholdet i kravene til kvalitetsarbeid i opplæringsloven § 13-10 andre ledd og forskrift til opplæringsloven § 2-1 på nåværende tidspunkt.

TILSYN MED INTERNKONTROLLPLIKTEN I OPPLÆRINGSLOVEN

Hvis fylkesmannens tilsyn skal omfatte kommunens og fylkeskommunens internkontrollplikt etter kommuneloven § 25-1, må dette fremgå av opplæringsloven. Fylkesmannen fører i dag tilsyn med lovbestemmelser som inneholder krav til internkontroll. At kravene til internkontroll blir samlet i en egen bestemmelse i kommuneloven § 25-1, bør ikke ha noe å si for fylkes-

mannens tilsynsansvar. Kunnskapsdepartementet foreslår derfor at opplæringsloven skal ha en hjemmel for at fylkesmannen fortsatt skal kunne føre tilsyn med internkontrollen.

1.13 Introduksjonsloven (Kunnskapsdepartementet)

1.13.1 Gjeldende rett

Det fremgår av introduksjonsloven § 24 at kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapitlene 2 til 4 A, § 27 a og registrering i personregister etter § 25 a andre ledd av opplysninger om deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak er i samsvar med kravene i loven. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten.

Bestemmelsen om internkontroll dekker det som omtales som kommuneplikter i introduksjonsloven. Dette gjelder blant annet plikten til å tilby introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak.

1.13.2 Kunnskapsdepartementets vurderinger

Kunnskapsdepartementet anser at de materielle kravene vil være de samme ved at kommuneloven § 25-1 i sin helhet regulerer internkontroll på introduksjonslovens område. Kunnskapsdepartementet mener derfor at introduksjonsloven § 24 bør oppheves.

I høringsnotat datert 16. august 2019, som blant annet inneholder forslag til lov om integrering (integreringsloven), har Kunnskapsdepartementet foreslått at den nye loven ikke skal ha en internkontrollbestemmelse eller en henvisning til kommuneloven § 25-1.

Fylkesmannens tilsyn etter introduksjonsloven § 23 omfatter i dag ikke tilsyn med kommunens internkontroll. Det vises i proposisjonen til at hvorvidt det skal innføres en hjemmel for å føre tilsyn med kommunens internkontrollplikt, vurderes i det videre arbeidet med ny integreringslov.

1.14 Forurensningsloven (Klima- og miljødepartementet)

1.14.1 Gjeldende rett

Etter forurensningsloven § 52b har forurensningsmyndigheten adgang til å gi forskrifter om internkontroll og internkontrollsystemer for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av forurensningsloven overholdes. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at den er rettet mot internkontroll i virksomheter generelt.

Det er ikke fastsatt forskrifter om internkontroll med kommuneplikter etter forurensningsloven i medhold av § 52b.

1.14.2 Klima- og miljødepartementets vurderinger

Det vises i proposisjonen til at i føringene for særlovgjennomgangen skal bestemmelser om internkontroll med plikter kommunen har som aktør, i utgangspunktet ikke endres eller oppheves. Særlovgjennomgangen gjelder bestemmelser om internkontroll med kommuneplikter.

Klima- og miljødepartementet ser ikke at det er grunn til å gjøre endring i eller oppheve § 52b. Riktignok vil det strengt tatt være adgang til å fastsette forskrifter med hjemmel i denne bestemmelsen med krav for kommunene om internkontroll med kommuneplikter. Dette har imidlertid ikke vært aktuelt til nå og vil neppe bli aktuelt for fremtiden heller. Det vises her særlig til at dette nå vil være tilstrekkelig regulert i kommuneloven.

1.15 Omtale av forskriftsendringer

1.15.1 Innledning

Det vises i proposisjonen til at mange internkontrollbestemmelser i dag står i forskrifter. Det å oppheve eller endre disse er således en sentral del av særlovgjennomgangen og sentralt for å oppnå målet om en enklere regulering av internkontrollkrav for kommuner og fylkeskommuner. Endringene av forskriftene skal gjennomføres i andre prosesser. Dette omtales likevel kort i proposisjonen for å gi et helhetlig bilde av de totale endringene som skal gjøres for å fullføre særlovgjennomgangen. Nedenfor gis en oversikt over forskrifter som vil bli endret, forskrifter som allerede er endret, og forskrifter som har vært vurdert, men som ikke vil bli endret. Det vises til proposisjonen for en nærmere omtale.

1.15.2 Forskrifter som vil bli endret

- Forskrift 19. november 2010 nr. 1463 om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen dersom internkontrollbestemmelsen i sosialtjenesteloven § 5 endres som foreslått i proposisjonen.
- Forskrift 14. desember 2005 nr. 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
- Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall av 1. juni 2004 nr. 930 (avfallsforskriften).
- Forskrift til opplæringsloven av 23. juni 2006 nr. 724 (gjelder forsvarlig system for å sikre at elevene får læremiddel på sin målform, kravet om å ha et forsvarlig system for føring av karakterer og fravær)

1.15.3 Forskrifter som allerede er endret

- Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning av 9. juni 2009 nr. 635

1.15.4 Forskrifter som har vært vurdert, men som ikke vil bli endret

- Forurensningsforskriften kapittel 18A
- Forskrifter innen miljørettet helsevern
- Forskrifter om barneverninstitusjoner m.m.

1.15.5 Særlig om forskrifter innenfor helse- og omsorgssektoren

- Forskrift 28. oktober 2018 nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten
- Forskrift 29. august 2012 nr. 842 om fastlegeordning i kommunene (fastlegeforskriften)
- Forskrift 27. juni 2003 nr. 792 om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting
- Forskrift 13. februar 2009 nr. 205 om tuberkulosekontroll
- Forskrift 2. oktober 2009 nr. 1229 om nasjonalt vaksinasjonsprogram
- Forskrift 19. oktober 2018 nr. 1584 om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten (forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten)

1.16 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises i proposisjonen til at lovendringene som foreslås, vil kunne medføre noen administrative og økonomiske besparelser i og med at regelverket blir enklere å forholde seg til. Dette lar seg imidlertid ikke kvantifisere.

Endringsforslagene vil imidlertid ikke ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. De områdene som i dag har krav om internkontroll, skal fortsatt ha krav om dette gjennom den nye bestemmelsen i kommuneloven.

Selv om internkontrollplikten utvides på områder der plikten i dag er begrenset (for eksempel sosialtjenesteloven), til deler av kommunens virksomhet, betyr ikke det nødvendigvis at det samlet sett skal utføres mer internkontroll, og at det har økonomiske konsekvenser å gjøre en slik utvidelse.

Det legges i proposisjonen til grunn at en utvidet tilsynshjemmel for fylkesmannen til også å kontrollere om kommunen arbeider systematisk når det føres tilsyn med pliktene kommunen har som barnehagemyndighet, ikke vil få økonomiske konsekvenser. At fylkesmannen får en utvidet tilsynshjemmel, vil ikke i seg selv påvirke omfanget av tilsyn.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Torill Eidsheim, Olemic

Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Helge André Njåstad, fra Senterpartiet, Kari Anne Bøkestad Andreassen og Heidi Greni, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Per Sverre Kvinlaug, viser til proposisjonen.

Komiteen viser til ny kommunelov, jf. Prop. 46 L (2017–2018), Innst. 369 L (2017–2018) og Lovvedtak 81 (2017–2018), som inneholder en ny internkontrollbestemmelse. Komiteen viser til at Stortinget ved vedtakelsen av denne la til grunn at særlovgivningens internkontrollbestemmelser med kommuneplikter skal gjennomgå med sikte på at disse skal oppheves, slik at kommunelovens krav i stedet gjelder. Ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven skal ikke erstatte bestemmelser om internkontroll med aktørplikter.

Komiteen viser til at i Prop. 81 L (2019–2020) foreslås endringer i reglene om krav til at kommunene og fylkeskommunene skal ha internkontroll på ulike sektorer. Kommunene skal fortsatt ha et krav om internkontroll, men krav til internkontroll med kommuneplikter skal i hovedsak være regulert samlet i kommuneloven og ikke i særlovgivningen. I lovproposisjonen foretas det en gjennomgang av lovbestemmelser om internkontroll med kommuneplikter på ulike sektorer.

Komiteen viser til at en rekke av disse bestemmelsene foreslås opphevet eller endret i tråd med forutsetningen ved vedtakelsen av ny internkontrollbestemmelse i ny kommunelov. Den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven og forutsetningene for særlovgjennomgangen som er fastslått i forarbeidene til denne (Prop. 46 L (2017–2018)), ligger til grunn.

Komiteen viser til at Stortinget har sluttet seg til at gjennomgangen av særlovgivningen skal ha som resultat at internkontrollbestemmelser med kommuneplikter i særlovgivningen i hovedsak skal oppheves. Videre har Stortinget fastslått at forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten med tilhørende lovhjemler ikke skal inngå i denne særlovgjennomgangen. Lovendringsforslagene i denne proposisjonen gjelder de konkrete forslagene til hvordan endringene i særlovgivningen skal gjennomføres.

Komiteen viser til at det i Prop. 96 L (2019–2020) er foreslått en rekke endringer i lover om utdanning. Det er blant annet foreslått flere endringer i barnehagelovens bestemmelser om tilsyn. Blant annet vil innholdet i gjeldende barnehagelov § 9 første ledd flyttes til et nytt kapittel om tilsyn og bli ny § 54. I proposisjonen som behandles i innstillingen her, er det foreslått at det settes inn en henvisning i gjeldende barnehagelov § 9 første ledd til kommunens plikt til internkontroll etter kommuneloven § 25-1. For å sikre at det endelige lovvedtaket blir korrekt vil henvisningen til kommunelo-

ven § 25-1 bli tatt inn i forslaget til lovvedtak i innstillingen til Prop. 96 L (2019–2020). Dette innebærer at lovforslaget som behandles i innstillingen her endres slik at lovforslagets romertall IV tas ut og de øvrige romertallene endres tilsvarende.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, støtter at bestemmelser om internkontroll i sosialtjenesteloven, barnevernloven, krisesenterloven, folkehelseloven, introduksjonsloven og opplæringsloven oppheves eller endres slik at internkontrollbestemmelsene i ny kommunelov gjelder i stedet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti støtter de fleste lovendringene og prinsippet om kommunal internkontroll.

Dette medlem mener imidlertid at internkontrollbestemmelsene bør beholdes i sosialtjenesteloven § 5 som i dag, slik både Statens helsetilsyn, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Oslo kommune har bedt om.

Dette medlem vil derfor stemme imot endringen i sosialtjenesteloven.

Dette medlem viser til egne merknader i behandlingen av ny kommunelov, jf. Innst. 369 L (2017–2018).

Dette medlem understreker at enkeltmenneskers rettigheter gitt i lov, må følges opp uavhengig av hvilken kommune innbyggeren bor i, og at det ikke er en del av lokalt sjølstyre å svekke eller prioritere vekk innbyggernes rettigheter. Dette medlem vil påpeke at kommunene derfor trenger økte rammer, slik Sosialistisk Venstreparti har foreslått i flere år. De rettighetene staten gir innbyggeren, må også finansieres slik at kommunene kan innfri på både volum og kvalitet. Kommunene har ansvar for å sikre at grunnleggende rettigheter oppfylles, og disse rettighetene handler om trygghet, omsorg og oppfølging av noen av samfunnets mest sårbare, som syke eldre, barn som opplever omsorgssvikt og vold, ulike pasientgrupper, barn og unge, utviklingshemmede og innbyggere med ulike former for funksjonsnedsettelse. Dette er enkeltpersoner og grupper som selv har liten mulighet til å stå opp for egne interesser og rettigheter i lokalpolitikken, og mange har liten mulighet til selv å fremme formelle klager. Derfor er både internkontroll og Fylkesmannens kontroll og tilsyn viktig. Det er kommet mange rapporter som viser at det på enkelte områder er så alvorlig svikt at det betegnes som menneskerettighetsbrudd. Dette medlem vil som eksempel vise til at Norges institusjon for menneskerettigheter 16. desember 2014 la frem rapporten «Menneskerettigheter i norske sykehjem». I rapporten konkluderes det med at behandlingen av beboere ved norske sykehjem neppe er i overensstemmelse

med Norges menneskerettslige forpliktelser. Videre konkluderte rapporten med at det er behov for en grundig kartlegging av menneskerettighetssituasjonen i norske sykehjem, både når det gjelder beskyttelse mot mishandling og nedverdiggende behandling, inngrep i den personlige integriteten og å yte nødvendig og forsvarlig helsehjelp.

I rapporten står det følgende:

«De menneskerettslige forpliktelsene som er særlig relevante for personer som bor på sykehjem er beskyttelse mot mishandling og nedverdiggende behandling, integritetsvernet og retten til helse. I disse rettighetene ligger det en forpliktelse for staten til å avstå fra ulovlige integritetskremler som mishandling, nedverdiggende behandling og ulegitimert tvang. På samme tid er statene forpliktet til aktivt å sikre at slike overgrep ikke blir begått, blant annet gjennom å tilby gode og forsvarlige helsetjenester og å føre kontroll med at praksisen skjer innenfor menneskerettslige rammer.

Det norske lovverket inneholder omfattende reguleringer som har som formål å hindre overgrep, og sikre gode og forsvarlige helsetjenester. Et stort omfang forskning, tilsyn og rapporter viser imidlertid at lovverket ikke blir fulgt i praksis. Sykehjemsbeboere blir som følge av dette utsatt for ulovlig tvang, mishandling og omsorgssvikt – m.a.o. grove krenkelser av grunnleggende menneskerettigheter.»

Dette medlem understreker at endringer i internkontroll må føre til at denne typen lovbrudd blir avdekket, og at det ikke gis større rom for lokale tolkninger som utsetter sårbare mennesker for slik svikt.

Dette medlem vil påpeke at mer tillitsbaserte systemer i daglig drift er viktige for å bruke kompetanse, tid og penger effektivt. Dette medlem vil vise til Stangehjelpen og Oslohjelpen som gode eksempler på dette. Det forutsetter at ansatte har tid nok og rammer til å følge opp innbyggernes behov og rettigheter. Da er det ikke kun det formelle som må være i orden, men at innbyggeren har fått god hjelp. Derfor er det viktig at kontroll i ettertid ikke kun handler om formell korrekt saksgang, men også om kvalitet på det faglige arbeidet som gjøres, og innbyggeres og brukeres synspunkter.

Det er også helt avgjørende at ansatte og brukere har adgang til kanaler hvor de kan varsle om kritikkverdige forhold og lovbrudd, og at dette gjøres kjent også for lokalpolitikere. Nesten alle lokalpolitikere er fritidspolitikere, og både de og innbyggerne er avhengige av at det er åpenhet om faktiske forhold, kyndig internkontroll og uavhengig kontroll fra statlige myndigheter.

Dette medlem viser også til behovet for at kommunen skal ha rett til innsyn i alle relevante regnskapsforhold knyttet til lovpålagte tjenester som settes ut på anbud. Slik kan man hindre at forretningsmessige disposisjoner som kan innebære at offentlige tilskudd som skal gå til eksempelvis barnehagetilbud eller barnevern, tappes ut som profitt til eiere.

Dette medlem viser til egne forslag om dette og vil komme tilbake til dette under behandlingen av kommuneøkonomien for 2021.

3. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité, med unntak av tilrådingens V, som fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti.

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

vedtak til lov

om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)

I

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester skal disse endringene gjøres:

§ 2-1 andre ledd skal lyde:

Kommunen skal ha internkontroll *etter reglene i kommuneloven § 25-1*.

§ 2-3 b andre ledd skal lyde:

Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven *kapittel 1 til 9 og kommuneloven § 25-1*. Reglene i *kommuneloven* kapittel 30 gjelder for denne tilsynsvirk-somheten.

II

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa skal disse endringene gjøres:

§ 2-12 tredje ledd skal lyde:

For private grunnskolar gjeld også § 2-2, § 2-5 første, andre, tredje og sjette ledd, §§ 2-11, 2-12a, 8-2, 9-1, 9-2, 9-3, 9-4, 9-5, 9-6 og 9-7, kapittel 9 A, §§ 10-1, 10-2, 10-6, 10-6a, 10-9, 11-1, 11-2, 11-4, 11-7, 11-10, 13-3b, 13-3e, 13-7a, 14-1, 14-4, 15-3 og 15-4.

Ny § 2-12a skal lyde:

§ 2-12a *Ansvar og internkontroll ved private grunnskolar*

Leiinga ved ein privat grunnskole godkjend etter § 2-12 har ansvaret for at krava i § 2-12 andre til fjerde ledd blir oppfylte, også å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

Leiinga skal ha internkontroll i tråd med reglane i kommuneloven § 25-1.

§ 9 A-3 skal lyde:

§ 9 A-3 Nulltoleranse og førebyggjande arbeid

Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering.

Skolen skal *førebyggje brot på retten til eit trygt og godt skolemiljø ved å arbeide kontinuerleg for å fremje helse, trivselen og læringa til elevane.*

§ 10-8 første ledd andre punktum skal lyde:

Skoleeigaren skal *sørgje for at lærarar, rektorar og andre tilsette i skolen får høve til å utvikle seg fagleg og pedagogisk så dei kan vere på høgde med utviklinga i skolen og samfunnet.*

Ny § 13-3e skal lyde:

§ 13-3e Plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling

Kommunen og fylkeskommunen skal ha eit forvarleg system for å følgje opp resultata frå nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-4. Som ein del av oppfølgingsansvaret, skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av kommunestyret og fylkestinget.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at skolane jamleg vurderer i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Elevane skal involverast i denne vurderinga.

§ 13-10 skal lyde:

§ 13-10 Ansvarsomfang for kommunen og fylkeskommunen

Kommunen og fylkeskommunen har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, også å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

§ 14-1 første ledd skal lyde:

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller *kommunepliktene som følger av denne lova eller forskrift med heimel i lova, og plikta til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1.* Reglane i kommuneloven kapittel 30 gjeld for *tilsynsverksemda.*

III

I lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere oppheves § 24.

IV

I lov 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbod skal disse endringene gjøres:

§ 8 oppheves.

§ 9 første ledd skal lyde:

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen oppfyller pliktene pålagde etter §§ 2, 3 og 4 og *kommuneloven § 25-1.*

V

I lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen skal § 5 lyde:

§ 5 Internkontroll

Kommunen skal *ha internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1.*

VI

I lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid skal disse endringene gjøres:

§ 9 nytt andre ledd skal lyde:

Kommunens tilsyn med virksomhet og eiendom etter første ledd skal dokumenteres særskilt, også uavhengighet og likebehandling i tilsynet.

Nåværende § 9 andre ledd blir nytt tredje ledd.

§ 30 første ledd skal lyde:

Kommunen og fylkeskommunen skal *ha internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1 med krav fastsatt i eller i medhold av denne loven.*

§ 30 andre ledd oppheves.

§ 31 første ledd skal lyde:

Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens og fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av §§ 4 til 9, 20, 21 og 27 til 30 i loven her og *kommuneloven § 25-1.*

VII

Loven gjelder fra det tidspunktet Kongen bestemmer. Kongen kan sette de ulike delene av loven i kraft på ulike tidspunkter.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 26. mai 2020

Karin Andersen

leder

Ove Trellevik

ordfører

