

KARTLEGGING AV LOVER OG FORSKRIFTER OM INTERNKONTROLL I KOMMUNAR OG FYLKESKOMMUNAR

Utarbeidd av sekretariatet for arbeidsgruppa som skal føreslå tiltak for å styrkja eigenkontrollen i kommunar og fylkeskommunar

15. desember 2009

INNHALD

BAKGRUNN	1
DEPARTEMENT SOM SVARER AT DEI IKKJE HAR REGLAR OM INTERNKONTROLL I KOMMUNAR OG FYLKESKOMMUNAR	2
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET	3
BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTET	3
FINANSDEPARTEMENTET	4
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENTET	4
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET	4
JUSTISDEPARTEMENTET	6
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET	6
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENTET	7
KUNNSKAPSDEPARTEMENTET	7
MILJØVERNDEPARTEMENTET	8
NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENTET	8
SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	8

BAKGRUNN

Kommunal- og regionaldepartementet sendte 13. mars 2009 eit brev til utvalde departement for å be om informasjon om regelverk som pålegg kommunar og fylkeskommunar å etablere eller drive internkontroll. Departementet viste til punkt 7 i mandatet for arbeidsgruppa som blei satt ned i november 2008 som skal føreslå tiltak for å styrkje eigenkontrollen i kommunar og fylkeskommunar:

7. På bakgrunn av rapporten Internkontroll i norske kommuner frå Agenda skal arbeidsgruppa vurdere og føreslå tiltak for at kommunane og fylkeskommunane utviklar ein heilskapleg internkontroll. Arbeidsgruppa skal presentera gode eksempel på internkontrollsystem når det gjeld anskaffingar, og føreslå tiltak eller rettleiing som kan verka til at kontroll med anskaffingar vert ein del av ein heilskapleg internkontroll.

Bakgrunnen for brevet var at arbeidsgruppa hadde diskutert forholdet mellom det generelle kravet om "betryggende kontroll" i kommunelova § 23 nr. 2 andre setning og krava i ei rekkje lover og forskrifter om at kommunane og fylkeskommunane skal ha internkontroll innan større eller mindre deler av verksemda, jf. diskusjon på side 22–24 og 31–32 i rapporten "Internkontroll i kommuner og fylkeskommuner" frå Agenda.

Kommunal- og regionaldepartementet bad derfor, i eigenskap av sekretariat for arbeidsgruppa, om at departementa skulle oversende følgjande:

- liste over føresegner i lover og forskrifter som departementet forvaltar som krev internkontroll på aktuelle delar av verksemda i ein kommune eller fylkeskommune. Det blei sikta til krav om internkontroll som spring ut av dei ulike rollene kommunane og fylkeskommunane har, mellom anna som forvaltningsnivå/offentlig mynde, arbeidsgivar og tenesteprodusent.
- liste over rettleiingar eller anna materiale om internkontrollplikta.

Brevet gjekk til desse departementa:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Barne- og likestillingsdepartementet
- Finansdepartementet
- Fiskeri- og kystdepartementet
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Forsvarsdepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Justis- og politidepartementet
- Kultur- og kirkedepartementet
- Kunnskapsdepartementet
- Landbruks- og matdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Olje- og energidepartementet
- Samferdselsdepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet følgde opp med eit brev til desse departementa 4. november 2009. Departementa blei bedne om å sjå etter om kartlegginga var dekkjande. Det blei presisert at kartlegginga skulle få fram krav om internkontroll som gjeld kommunane som forvaltningsnivå eller offentlig myndigheit, arbeidsgivar og tenesteprodusent. Tanken var å få fram ei liste over internkontrollkrav ville vere relevante for ein gjennomsnittleg kommune som utfører lovpålagde oppgåver. Svara frå departementa er innarbeidd nedanfor.

DEPARTEMENT SOM SVARER AT DEI IKKJE HAR REGLAR OM INTERNKONTROLL I KOMMUNAR OG FYLKESKOMMUNAR

- Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Forsvarsdepartementet (Manglande svar tolkast slik at FD ikkje har slike reglar.)
- Landbruks- og matdepartementet
- Olje- og energidepartementet

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

Sosialtenesta. Midlertidig husvære

Sosialtenestelova § 4-5 pålegg kommunane å finne mellombels husvære for dei som ikkje klarar det sjølve. Kommunen har plikt til internkontroll på dette området, jf. sosialtenestelova § 2-1 <http://www.lovdato.no/all/hl-19911213-081.html#2-1> For denne internkontrollen gjeld forskrift om internkontroll i sosial- og helsetenesta, jf. <http://www.lovdato.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20021220-1731.html>

Ein ny internkontrollplikt er til behandling i Stortinget, sjå Ot.prp. nr. 106 (2008-2009) og Prop. 13 L (2009-2010). Kommunane vil etter framlegget måtte gjere greie for korleis dei sørgjer for å oppfylle pliktene sine når det gjeld økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram.

Arbeidsmiljølova osv.

Som arbeidsgivar har kommunane omfattande plikter innan systematisk helse-, miljø- og tryggleiksarbeid. Sentrale reglar er arbeidsmiljølova § 3-1 <http://www.lovdato.no/all/hl-20050617-062.html#3-1> og internkontrollforskrifta <http://www.lovdato.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-19961206-1127.html>. Arbeidstilsynet har laga rettleiarar og anna materiale om dette.

Kravet om internkontroll i arbeidsmiljølova og internkontrollforskriften gjeld òg "for arbeid som utføres i arbeidstakers eget heim", sjå arbeidsmiljølova § 1-5 og forskrift om arbeid som utføres i arbeidstakers heim.

Internkontrollforskrifta inneber ein samordning av krav om internkontroll. Krav i ein rekkje andre forskrifter vil vere omfatta av internkontrollplikta i internkontrollforskrifta. Nokre døme:

- Forskrift om vern mot eksponering for kjemikalier på arbeidsplassen (kjemikalieforskriften).
- Forskrift om bruk av arbeidsutstyr.

BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTET

Barnevern

Barnevernlova § 2-1 krev at kommunane "skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll.". <http://www.lovdato.no/all/hl-19920717-100.html#2-1> Plikten er utdjupa i forskrift om internkontroll for kommunen sine oppgåver etter lov om barneverntenester <http://www.lovdato.no/for/sf/bl/bl-20051214-1584.html> og i ein rettleiar http://www.regjeringen.no/kilde/bld/bro/2006/0007/DDD/PDFV/284443-q-1105_ny.pdf. For kommunar som driv barneverninstitusjonar er det krav om internkontroll i institusjonen, jf. § 10 i <http://www.lovdato.no/for/sf/bl/bl-20080610-0580.html>.

Krisesenter

Krisesenterlova § 8 har eit krav som svarar til barnevernlova § 2-1, sjå ovanfor.

FINANSDEPARTEMENTET

Skattedirektoratet har med heimel i skattebetalingsforskrifta § 2-8 gitt ein instruks for skatteoppkrevjarar (instruks 8 januar 2009). Krav til internkontroll med verksemda som skatteoppkrevjer følgjer av § 2-2 i instruksen.

FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENTET

Fiskeri- og kystdepartementet er eitt av tre departement som forvaltar forskrift 15. desember 1994 nr. 1187 om internkontroll for å oppfylle næringsmiddelovgivingen. Forskrifta skal mellom anna sikre at føresegnene i forskrift om næringsmiddelhygiene blir følgde. Forskrifta stil krav til verksemdar som er "godkjennings- eller autorisasjonspliktige i henhold til gjeldende særlovgiving om næringsmiddelhygiene og enhver som vil drive næringsmiddelvirksomhet". Truleg vil dette omfatta alle kommunar. Dei andre departementa som forvaltar denne forskrifta er Helse- og omsorgsdepartementet og Landsbruks- og matdepartementet.

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET

Lover

- Lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader (tobskl) § 12 fjerde ledd
- Lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene (khl) § 1-3a
- Lov 3. juni 1983 nr. 54 om tannhelsetjenesten (tannhl) § 1-3a
- Lov 30. mars 1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helsetjenesten § 3
- Lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester (sotjl) § 2-1 andre ledd

Forskrifter (heimel i parentes)

- Forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. § 4 (khl § 4a-1 andre ledd og tobskl § 6 åttande ledd)
- Forskrift 13. juni 1996 nr. 592 for badeanlegg, bassengbad og badstu mv. § 4 (khl §§ 4a-1 annet ledd og 4a-4 annet ledd)
- Forskrift 21. desember 2000 nr. 1406 om skadedyrbekjempelse § 5-1, jf. § 1-3 nr. 6 (khl §§ 4a-1 og 4a-4, smittevernlova §§ 4-1, 4-10 og 7-11)
- Forskrift 4. desember 2001 nr. 1372 om vannforsyning og drikkevann § 5 (matlova §§ 21, 33 første ledd jf 36 andre ledd).
- Forskrift 20. desember 2002 nr. 1731 om internkontroll i sosial- og helse-tjenesten (tilsynslova § 7, helsepersonellova § 16, andre ledd, khl § 1-3 annet ledd, tannhl § 1-3a og sotjl § 2-1 tredje ledd)
- Forskrift 3. april 2003 nr. 450 om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten § 4-1 (khl § 1-3 femte ledd og smittevernlova § 3-8 første ledd)
- Forskrift 25. april 2003 nr. 486 om miljørettet helsevern § 12 (khl §§ 1-3 femte ledd, 1-6 første ledd, 4a-1 andre ledd og 4a-4 første og andre ledd)
- Forskrift 27. juni 2003 nr. 792 om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenestene i kommunene og etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (khl § 6-9 og sotjl §§ 2-1 tredje ledd og 4-6)

- Forskrift 4. juli 2003 nr. 951 om gjødselvarer mv. av organisk opphav § 5 (jordlova §§ 3 og 11 første ledd, forureiningslova § 9 nr. 1-3, khl § 4a-1 andre ledd og matlova § 33 første ledd).
- Forskrift 17. juni 2005 nr. 610 om smittevern i helsetjenesten kapittel 2 (smittevernlova §§ 4-7 og 7-11, khl §1-3 femte ledd og helseregisterlova § 6 tredje ledd)
- Forskrift 21. november 2003 nr. 1362 om strålevern og bruk av stråling (strålevernforskriften) § 5 gjerde ledd gir Statens strålevern høve til å setje krav til innhaldet i internkontrollen for dei som nyttar strålekjelder. Det er uklart i kva grad det er vanleg at kommunar nyttar strålekjelder.
- Forskrift 11. oktober 2005 nr. 1196 om smittefarlig avfall fra helsetjeneste og dyrehelsetjeneste mv. Forskrifta har ikkje sjølvstendige krav om internkontroll, sjå forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten og internkontrollforskrifta (HMS). Internkontroll er omtalt i merknader til §§ 4, 5 og 8 som ligg på Lovdata.

Rettleiarar

- IS – 1183 Hvordan holde orden i eget hus - Internkontroll i sosial- og helsetjenesten (Shdir)
- IS – 1201 Kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene – Veileder til forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven (Shdir)
- Veileder til internkontroll (IK-mat) (Mattilsynet)
http://www.mattilsynet.no/regelverk/veiledere/mat/veileder_til_internkontroll_ik_mat_8153

Rettleiarar og anna der internkontroll er omtalt

- Merknader til tobaksskadeloven (I-1089 B, Helse- og omsorgsdepartementet)
- Rundskriv om krav til godkjenning av skadedyrbekjempere (I-10/2002, Folkehelseinstituttet/Helse- og omsorgsdepartementet)
- Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. (IS-2619, Helsedirektoratet)
- Veileder i miljørettet helsevern (IS-1104, Helsedirektoratet)
- Merknader til forskrift om badeanlegg, bassengbad og badstu m. v. (I-0862, Helsetilsynet)
- Forebygging av legionellasmitte – en veiledning (Folkehelseinstituttet)
- Kommunenes tilsyn med virksomheter som skal etterleve regelverkskrav innen miljørettet helsevern (IK-2705, Helsetilsynet)
- Kommunens tilsyn med miljø og helse: tilsyn med små virksomheter (IK-2736, Helsetilsynet)
- Nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd 2008, fellesrundskriv til kommunene, fylkesmennene, og de regionale helseforetak og fylkeskommunene (IS-1/2008), sjå punkt 2.8.2 om at Fylkesmannen skal følgje opp kvalitetsarbeidet og forvaltningspraksisen til kommunane.
- Embetsoppdrag fylkesmannen 2008: Bl.a. gitt oppdrag under pkt 86.5: "Kvalitet i helse- og omsorgstjenesten."
- IS-9/2008 Rundskriv – Legemiddelhandsøring for virksomheter og helsepersonell som yter helsehjelp (Hdir)
- "Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i Sosial- og helsetjenesten (IS -1162)"

JUSTISDEPARTEMENTET

Brann- og eksplosjonsvern

Brann- og eksplosjonsvernlova §10 krev at kommunane dokumenterer korleis pliktene etter § 9 i lova blir oppfylt. Desse pliktene er:

- "Kommunen skal sørge for etablering og drift av et brannvesen som kan ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver etter loven på en effektiv og sikker måte."
- "Kommunen skal gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse slik at brannvesenet blir best mulig tilpasset de oppgaver det kan bli stilt overfor."
- "Leder av brannvesenet og øvrig personell skal ha de kvalifikasjoner som er nødvendige for å kunne ivareta brannvesenets oppgaver på en forsvarlig måte."

<http://www.lovdatab.no/all/tl-20020614-020-003.html#10>

Brann- og eksplosjonsvernlova § 8 har eit krav om internkontroll for å sikre at krav i lova eller heimla i lova blir følgde. Dette blir omtalt som "systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (internkontroll)". Føresegna krev at "Det skal kunne dokumenteres overfor tilsynsmyndighetene at loven, forskrifter og enkeltvedtak blir etterlevet."

Som eigar av bygg og liknande skal kommunen "sørge for at brannsikkerheten er tilfredsstillende dokumentert. Dokumentasjonen skal omfatte tekniske og organisatoriske tiltak, herunder vedlikeholds- og interne kontrollrutiner," sjå § 3-1 i forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn <http://www.lovdatab.no/for/sf/jd/td-20020626-0847-003.html#3-1> Direktoratet for sivilt beredskap har laga ein rettleiar om forskrift om brannførebyggande tiltak:

<http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2004/Veiledning/Fobtotlav.pdf>.

Personopplysningslova

Personopplysningslova § 14 krev at kommunen eller fylkeskommunen "skal etablere og holde vedlike planlagte og systematiske tiltak som er nødvendige for å oppfylle kravene i eller i medhold av denne loven, herunder sikre personopplysningenes kvalitet. / Den behandlingsansvarlige skal dokumentere tiltakene." <http://www.lovdatab.no/all/tl-20000414-031-002.html#14> Det er i forskrift gitt nærmare reglar om internkontrollen: <http://www.lovdatab.no/for/sf/fa/ta-20001215-1265-003.html> Datatilsynet har laga rettleiarar om internkontrollplikten:

http://www.datatilsynet.no/templates/article_1712.aspx

KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Eit generelt krav om internkontroll

Kommunelova § 23 nr. 2 andre setning stiller eit generelt krav om internkontroll til administrasjonssjefen i kommunar og fylkeskommunar.

Spørsmål om øyremerka tilskott

Kommunane og fylkeskommunane får sine inntekter hovudsakeleg frå skatt, rammetilskott frå staten og øyremerka tilskott frå staten. Kravet i kommunelova § 23 om internkontroll gjeld sjølvstøtt forvaltninga av alle slike midlar. Det vil likeeins vera slik at kravet om internkontroll også gjeld øyremerka tilskott som kommunane og fylkes-

kommunane forvaltar for vidare utdeling til andre mottakarar, til dømes tilskott innan distrikts- og regionalpolitikken.

KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENTET

Pengespel

Med heimel i lov om pengespill 28. august 1992 nr. 106 har KKD fastset "Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet" (V-0732). Dette dokumentet ligg ikkje på KKD sine nettsider, men KKD opplyser at det er gitt føresegner om kommunal saksbehandling og kontroll.

Kyrkjelova – ikkje krav om internkontroll

Det er ikkje gitt føresegner om internkontroll knytt til ansvaret kommunane har etter kyrkjelova § 15 for utgifter til den lokale kyrkje- og kyrkjegardsdrift.

<http://www.lovdatab.no/all/tl-19960607-031-002.html#15>

Heimelen til å gi forskrift til § 15 er ikkje nytta. KKD har i rundskriv V-5/2002 gitt rettledning kommunane sitt ansvar etter kyrkjelova § 15.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kkd/dok/rundskriv/2002/rundskriv-v-52002.html?id=109020>

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

Opplæringslova

Lova nyttar ikkje omgrepet internkontroll. I opplæringslova § 13-10 er kommunar og fylkeskommunar som skoleeigarar pålagt å ha:

- eit system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskrifter blir oppfylte
- eit system som sørgjer for oppfølging av resultatane frå disse vurderingane og resultatane frå nasjonale kvalitetsvurderingar

I opplæringslova § 9a-4 er alle grunnskolar og vidaregåande skoler pålagt å ha internkontroll knytt til arbeidet med det fysiske og psykososiale skolemiljøet.

I forskrift til opplæringslova § 2-1 er alle grunnskolar og vidaregåande skoler pålagt å drive skolebasert vurdering: "Skolen skal jamleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i Læreplanverket for Kunnskapsløftet." Det overordna systemkravet i § 13-10 inneber at skoleeigar også skal ha system som sikrar at denne eigenkontrollen ved skolane blir gjennomført. <http://www.lovdatab.no/for/sf/kd/td-20060623-0724-002.html#2-1>

Utdanningsdirektoratet har på oppdrag frå Kunnskapsdepartementet utarbeidd ein rettleiar til opplæringslova § 13-10. <http://udir.no/Brosjyrer/Veileder-om-kravet-til-skoleeieres-forsvarlige-system/> Det er vidare utarbeidd ein rettleiar til kapittel 9a i opplæringslova som omtalar plikta til internkontroll i opplæringslova § 9a-4. <http://udir.no/Artikler/Satsingsomrader/Skolemiljoutvalg/Sjekkliste-for-arbeid-med-skolemiljoet/>

MILJØVERNDEPARTEMENTET

Forureining. Internkontrollforskrifta

Kommunen som forureinar er omfatta av kravet om internkontroll i internkontrollforskriften <http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-19961206-1127.html>. Forskrifta er mellom anna heimla i forureiningslova § 52 b. Kravet om internkontroll gjeld ikkje kommune som mynde.

Matrikkelen

Matrikkelforskrifta tek til å gjelde 1. januar 2010, sjå <http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20090626-0864.html>. Miljøverndepartementet har gitt merknader til føresegnene i matrikkellova og -forskrifta, sjå vedlegg til rundskriv T-5/2009 av 9. oktober 2009. I desse merknadene er eit krav til internkontrollsystem omtalt. Ut frå samanhengen synest dette kravet knytt til at kommunane i forvaltninga av matrikkelen må ta omsyn til reglar i personopplysningslova. Det er ikkje opplyst om at matrikkellova eller -forskrifta heimlar eit krav om internkontroll.

NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENTET

Bygg- og anleggsberedskap

Forskrift 6 juni 1997 nr. 572 om bygg- og anleggsberedskap har til formål å "gi de nødvendige bestemmelser for å sikre en samordnet beredskapsplanlegging for landets bygg- og anleggsressurser. Dette skal sikre at disse ressursene kan utnyttes effektivt ved kriser, beredskap og krig, samt at ressursene ikke planlegges brukt flere steder samtidig", jf. forskrifta punkt 1.1. Det er i forskrifta punkt 2.3 stilt krav om kommunar og fylkeskommunar med byggherreansvar (jf. punkt 1.4) "etablerer et internkontrollsystem (IK-system) for å dokumentere planleggingen på dette området." Det er stilt krav om elementa i internkontrollsystemet.

<http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-19970606-0572.html>

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

Samferdselsdepartementet har ikkje krav om internkontroll i regelverk som i hovudsak eller typisk rettar seg mot kommunane eller fylkeskommunane. Dersom ein kommune tilbyr offentlege elektroniske kommunikasjonstenester eller liknande, må kommunen følge krava om internkontroll i ekomlova, forskrift om elsikkerhet i elektronisk kommunikasjonsnett og forskrift om elektronisk kommunikasjonsrett. Det vil også gjelde krav om internkontroll dersom ein kommune driv skitrekke, taubane eller liknande, sjå jernbanelova og lov om anlegg av taugbaner og løipestrenger mv. med forskifter.