



HELSETILSYNET

tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

DERES REF: / YOUR REF:

VÅR REF: / OUR REF:

DATO: / DATE:

2019/1462 1 BEW

20. september 2019

Høringsuttalelse - Særlovjennomgang om internkontroll

Statens helsetilsyn (Helsetilsynet) viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) høringsnotat om særlovjennomgang om internkontroll, oppfølging av ny kommunelov. Frist for høringssvar er 16. september 2019, etter kontakt med KMD har Helsetilsynet fått utsatt frist til 20. september.

1. Innledning

Gjennomgangen av bestemmelser om internkontroll i særlovgivningen, er en oppfølging av Stortingets vedtak om ny kommunelov av 22. juni 2018 nr. 83. Den nye kommuneloven (som ennå ikke er trådt i kraft) inneholder i § 25-1 en ny og mer omfattende regulering av internkontrollen enn kommuneloven av 1992. Stortinget la ved vedtakelsen til grunn at særlovgivningens internkontrollbestemmelser med kommuneplikter skal gjennomgås med sikte på at disse skal oppheves, da de anser plikten til internkontroll for å være ivaretatt gjennom den nye kommunelovens bestemmelse.

KMD poengterer i høringsnotatet at bestemmelsene om internkontroll i ny kommunelov ikke er på høring, da disse allerede er vedtatt av Stortinget, ved behandlingen av Prop. 46 L (2017-2018). I tillegg poengteres det at heller ikke premisset om at internkontrollbestemmelser i særlovgivningen i hovedsak skal oppheves er på høring. Da NOU 2016: 4 Ny kommunelov var på høring høsten 2016, uttalte vi i vårt høringssvar at vi mener at internkontrollbestemmelsene bør stå i de aktuelle særlovene. Vi mener fremdeles at det er flere viktige hensyn som taler for at bestemmelsene blir stående i særlovene, men tar til etterretning at internkontrollbestemmelsene i både barnevernloven og sosialtjenesteloven foreslås endret til bestemmelser som henviser til kapittel 25 i kommuneloven av henholdsvis BFD og ASD.

Stortinget har fastslått at forskrift om ledelse og kvalitetssikring i helse- og omsorgstjenesten med tilhørende lovhjemler ikke skal inngå i denne særlovjennomgangen.

Helsetilsynets hørings svar bygger på våre erfaringer med tilsyn og oppfølging av de relevante tjenestene, og på den bakgrunn gjør forslaget om å oppheve internkontrollforskriften for sosialtjenesten og for kommunal barneverntjeneste oss bekymret. Gjennom vår oppfølging av til tilsyn, har vi over år sett at det ofte svikter på de samme områdene. Derfor ser Helsetilsynet det som viktig at forskriftsfullmakten beholdes i både sosialtjenesteloven og barnevernloven. Vi ser heller ikke at disse forskriftene skal være særlig byrdefulle for kommunene, all den tid internkontroll ikke er ment å være ekstra arbeidsoppgaver, men en integrert del av det å lede virksomheter som yter tjenester.

2. Grunnleggende hensyn for internkontrollbestemmelser – innspill som gjelder barnevern og sosiale tjenester

2.1 Tilgjengelighet i regelverket

Helsetilsynet er generelt bekymret for å flytte pliktbestemmelser fra regelverk som pliktsubjektene er godt kjent med i sitt daglige virke, til en lov som ved første øyekast virker mindre relevant for drift av et Nav-kontor eller en barneverntjeneste. Det er viktig å huske at de som har ansvar for gjennomføring av tjenestene ofte ikke er jurister, det er av stor betydning at bestemmelsen om internkontroll er plassert i et regelverk som er lett tilgjengelig og naturlig å slå opp i for de som har ansvaret for tjenesteytingen i det daglige.

Slik Helsetilsynet ser det, vil de foreslåtte henvisningsbestemmelsene til en viss grad avhjelpe distansen mellom kommuneloven og de som yter tjenestene i det daglige. Hvis man samtidig beholder forskriftsfullmakt i både sosialtjenesteloven og barnevernloven, vil behovet for tilgjengelighet i regelverket være tilstrekkelig ivaretatt, da internkontrollforskriften antas å være er godt kjent i tjenestene.

I tillegg er Nav-kontoret med både statlige og kommunale tjenester en kompleks konstruksjon. Nav-ledere med to styringslinjer har mange lover å forholde seg til, i tillegg til styringskrav både fra statlig og kommunal ledelse. Dersom internkontrollkravene utelukkende følger av en annen lov er det risiko for at kravene kan oppleves «fjernere» enn hvis de står i en forskrift som Nav-kontoret er godt kjent med i sitt daglige arbeid.

2.2 Konsekvenser av «minimumskrav»

Om internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov § 25-1 skriver utvalget i NOU 2016: 4 «[b]estemmelsen skal angi et lovkrav om hva som etter kommuneloven minimum må gjøres av internkontroll. Kommunene vil selvsagt kunne utføre annen og mer omfattende internkontroll i tillegg – enten fordi det følger av andre lovkrav, eller fordi de selv ønsker det.» I Prop. 46 L omtales det på denne måten: «De samlede kravene i bestemmelsen utgjør et minstekrav til hvordan kommunens internkontroll skal være» Det er grunn til å anta at mange kommuner vil begrense utviklingen av sin internkontroll til å oppfylle minstekravene.

Når samtidig viktige deler av gjeldende krav til innhold og prosesser i internkontrollen tas ut, er kravene til styring av tjenestene til svært sårbare grupper i realiteten blitt svekket. Statens helsetilsyn mener derfor at det er helt nødvendig å beholde dagens

forskriftsfullmakter i sosialtjenesteloven og barnevernloven, slik at det gis hjemmel for å ha krav til internkontrollen som går ut over kommunelovens minstekrav. Dette er eneste måte lovgiver kan sikre at internkontroll i disse tjenestene blir prioritert på samme måte som i dag, både hva gjelder omfang og kvalitet.

2.3 Behovet for internkontrollforskrift

Både sosialtjenesteloven § 5 og barnevernloven § 2-1 inneholder en forskriftsfullmakt for at departementene kan gi nærmere regulering av internkontrollen i tjenestene. De to internkontrollforskriftene er svært like hverandre, både i form og innhold. Departementet viser i høringsnotatet til utvalgets begrunnelse for å ikke videreføre enkelte elementer fra dagens internkontrollregulering i kommuneloven eller i annet regelverk som en del av lovkrav om internkontroll. Utvalget mener at bestemmelser om bl.a. kvalifisert personell, ansvar for opplæring og kompetanseutvikling, samt ansattmedvirkning og brukermedvirkning, 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.

Plikt til internkontroll er hovedsakelig et pedagogisk grep for å tydeliggjøre for virksomhetene og deres eiere hvordan de må arbeide systematisk for å sikre at krav i lovgivningen blir overholdt. Vurderingene av hvordan kravene til internkontroll skal utformes bør derfor ta utgangspunkt i gjeldende kunnskap om kvalitetsstyring i virksomheter og hva som må til for at styringen blir virkningsfull.

Vår erfaring med tilsyn av tjenestene tilsier at tydelige krav til kvalitet er viktig for at det skal foretas gode vurderinger av hva som er faglig godt arbeid, og for at ledelsen av virksomheten skal fange opp når og hvor det svikter.

Kvalifisert personell

Erfaringer fra tilsyn hos begge tjenestene viser at det ofte er svikt på nettopp de områdene som utvalget, og departementet, mener at ikke trenger å videreføres som lovkrav i nytt regelverk. Vi ser at kommunene ofte ikke tar tilstrekkelig ansvar for opplæring av personell som skal arbeide med sosiale tjenester i Nav-kontoret innebærer. I det landsomfattende tilsyn med kommunal barneverntjeneste (Kommunens arbeid med meldinger 2015-2016) så vi at de aller fleste av de undersøkte barneverntjenestene ikke oppfylte lovens krav i arbeidet med ledelse og kontroll av arbeidet med mottak av bekymringsmeldinger og tilbakemelding til melder. Rent konkret innebar dette at mangelfull opplæring av ansatte i hvordan de skal håndtere bekymringsmeldinger kan ha ført til at barn som har det vanskelig i hjemmet og som har rett på hjelp fra barneverntjenesten, ikke har blitt fanget opp. Helsetilsynet mener at ansvaret for kvalifisert personell, med alt det innebærer, er vesentlig i internkontrollen, og at det kan svekke kvaliteten på tjenestene hvis kravene ikke følger av lov eller forskrift.

Ansattes medvirkning i internkontrollarbeidet

God involvering av ansatte er en vesentlig forutsetning for å lykkes med virksomhetens internkontroll. Denne forståelsen har ligget til grunn for kvalitets- og sikkerhetsstyring på flere samfunnsområder over lang tid. Involvering av ansatte er avgjørende for å identifisere utfordringer og mangler og utvikle og iverksette

hensiktsmessige tiltak, og dermed avgjørende for at internkontrollen blir virkningsfull. Involvering av ansatte bør derfor inngå i kravene til virksomhetens internkontroll.

Innhente og bruke tjenestemottakernes erfaringer

Den nye kommuneloven § 25-1 inneholder heller ingen krav til brukeres medvirkning, slik som forskriftene om internkontroll etter både sosialtjenesteloven og barnevernloven gjør. Dette er et tema som i liten grad blir omtalt i høringsnotatet, det berøres så vidt i den generelle delen av høringsnotatet, men ingenting i det som er skrevet av fagdepartementene under punkt 5.2.1 og 5.3.1.

Helsetilsynet oppfatter den delen av forslaget som gjelder barneverntjenesten som uklart på dette punkt, da det kan virke som at KMD foreslår en materiell endring av internkontrollbestemmelsen, ved å fjerne kravet til ansattes og brukeres medvirkning, samtidig som at BLD skriver i høringsnotatet at ordlyden i nye kommuneloven § 25-1 tredje ledd dekker de vesentlige elementer i internkontrollen, og slik ivaretar de vesentlige elementene i dagens barnevernlov § 2-1 annet ledd med forskrift. Helsetilsynet er uenig i at nye kommuneloven § 25-1 ivaretar de vesentlige elementene i dagens barnevernlov § 2-1 annet ledd med forskrift – elementer som er lagt inn i regelverket for å sikre at en sårbar gruppe, nemlig barn, blir hørt når de har behov for og rett på hjelp fra det offentlige.

Barns rett til medvirkning er en grunnleggende rettighet i barnevernloven. Alle de landsomfattende tilsyn med kommunal barneverntjeneste og vår gjennomgang av 106 barnevernssaker (vår rapport fra 2019 «Det å reise vasker øynene») viser at barneverntjenesten sviker i å samtale med og involvere barn i alle faser av en barnevernssak. Det er tilsvarende funn i landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester i Nav. Selv om disse tilsynserfaringene viser svikt i medvirkning i den konkrete tjenesteytingen, og ikke svikt i bruk av brukererfaringer som ledd i internkontrollen, viser det etter vår mening allikevel at det er viktig at tjenestene har fokus på brukermedvirkning og bruker dette i sin forbedring av tjenestene. Den gjennomslagskraften Forandringsfabrikken de senere år har hatt på barnevernet viser det samme. Brukererfaringer er derfor en sentral del av internkontrollen som ikke blir ivare tatt i ny kommunelov, og som etter vår mening tilsier at forskriftsfullmakten beholdes i særlovgivningen.

Helsetilsynet foreslår at forskriftsfullmaktene i sosialtjenesteloven § 5 og barnevernloven § 2-1 beholdes.

3. Høringsnotatet 5.2.1 Sosialtjenesteloven med internkontrollforskrift

Helsetilsynet mener det er nødvendig å beholde forskriftsfullmakten i sosialtjenesteloven § 5, slik at internkontrollforskriften etter denne loven fortsetter å gjelde.

3.1 Tilsynsmyndigheten

Dersom internkontrollbestemmelsen blir flyttet til kommuneloven, slik som foreslått, mener Helsetilsynet at departementet bør vurdere å endre sosialtjenesteloven § 9. Denne bestemmelsen hjemler Fylkesmannens tilsyn med sosialtjenesten. I dag er tilsynsansvaret avgrenset til sosialtjenestelovens kap 4 og § 16. Slik §§ 5 og 9 står i

dag, speiler Fylkesmannens tilsynsansvar kommunens internkontroll. Ved å flytte internkontrollbestemmelsen til ny kommunelov, vil kommunens internkontroll gjelde alle kommunens oppgaver etter sosialtjenesteloven, mens fylkesmannens tilsynsansvar vil være mer begrenset. Helsetilsynet undrer seg over hvorvidt det skillet som oppstår mellom omfanget av kommunens internkontroll og fylkesmannens tilsynskompetanse er tilsiktet fra lovgiver, og hva begrunnelsen for skillet i så fall er.

3.2 Kommunens behov for sosialtjenesteloven § 5 og internkontrollforskriften

I tiden etter at internkontroll for de individuelle tjenestene i sosialtjenestelovens kapittel 4 ble innført i 2009, ser tilsynsmyndigheten at kommunene gradvis har fått økt oppmerksomhet om hvilket ansvar de har for internkontroll. Dette var også intensjonen bak innføringen av internkontroll (Ot.prp. nr. 103 (2008-2009), kap. 5.2). I tilsyn med sosiale tjenester avdekkes i flere Nav-kontor at kommunen ikke har tilstrekkelig oppmerksomhet om hvilket ansvar de har for å legge til rette for forsvarlige sosiale tjenester til innbyggerne. Mottakere av sosiale tjenester er ofte vanskeligstilte og i sårbare livssituasjoner, svikt i internkontrollen kan gi store konsekvenser for de mest vanskeligstilte. Et godt innarbeidet hjemmelsgrunnlag for internkontroll er derfor etter Helsetilsynets vurdering viktig å videreføre for å unngå risiko for svikt i tjenesten for de mest sårbare brukerne.

3.3 Sosialtjenesteloven § 6

Helsetilsynet støtter departementets forslag om å beholde § 6 i sosialtjenesteloven om kommunens ansvar for nødvendig opplæring av kommunens personell i arbeids- og velferdsforvaltningen. Tilsyn med sosiale tjenester i Nav viser at mange Nav-kontor ikke er tilstrekkelig bevisste på hvem som har ansvar for opplæringen av de som er ansatt for å arbeide med sosiale tjenester. Som departementet skriver, innebærer denne bestemmelsen en viktig klargjøring og understreking av kommunens ansvar for opplæring i Nav-kontoret.

Helsetilsynet vil også påpeke at det samme hensynet gjør seg gjeldende ved vurderingen av behovet for å pålegge kommunen plikt til å inkludere personalets kompetanse i internkontrollen. Gjennomgående usikkerhet knyttet til hvem som har ansvar for opplæring av ansatte, tilsier at dette bør være et fokusområde ved internkontroll. Det vil derfor være uheldig å oppheve internkontrollforskriften som inneholder bestemmelser om bl.a. nettopp dette.

4. Høringsnotatet 5.3.1 Barnevernloven med internkontrollforskrift

Helsetilsynet mener at det er nødvendig å beholde forskriftsfullmakten i barnevernloven § 2-1 annet ledd, slik at internkontrollforskriften etter denne loven fortsatt vil være gjeldende. Vi mener at det foreligger et «særskilt og begrunnet behov», jf. høringsnotatets punkt 4.2, jf. Prop. 46 L (2017-2018) punkt 23.4.3, for å beholde forskriftskompetansen i barnevernloven.

4.1 Barnets beste, jf. FNs barnekonvensjon art. 3

KMD skriver at det kun unntaksvis vil foreligge slike særlige grunner som kan begrunne en internkontrollbestemmelse i en særlov. De viser til forarbeidene som inneholder to eksempler på grunner for å beholde slik regulering i særlovgivningen. Der fremgår det at «regulering knyttet til private aktører som yter tjenester på vegne

av kommunen» og/eller «særskilte krav knyttet til EU-direktiver eller andre internasjonale forpliktelser» kan være utgangspunkt for at det foreligger et «særskilt og begrunnet behov» for internkontrollbestemmelse i en særlov.

FNs konvensjon om barnets rettigheter med protokoller (Barnekonvensjonen) er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven, i tillegg til at konvensjonen som sådan er folkerettslig forpliktende for den norske stat. Av Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 følger det at «ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.» Dette er både en materiell og en prosessuell bestemmelse, og innebærer at ved lovvedtak som berører barn, skal det lovgivende organet vurdere hva som er til barnets beste, og dette skal være et grunnleggende hensyn ved valg av løsning.

Barnevernlovens formål er å sikre alle barn en god og trygg oppvekst, jf. bvl. § 1-1. I tillegg til å regulere kommunens oppgaver knyttet til å gi barn en god og trygg oppvekst gjennom kommunal barneverntjeneste, regulerer loven bl.a. Fylkesnemndenes saksbehandling, statlige barnevernmyndigheter, barnevernsinstitusjoner og statlig tilsyn med tjenestene. Loven inneholder også bestemmelser om internkontroll av tjenestene. Internkontroll er viktig for at de tjenestene barn har behov for, og rett på, skal ha den kvaliteten som følger av lov og forskrift. Helsetilsynet har gjennom sin virksomhet sett at det ofte er sammenheng mellom hvordan tjenestene styres og ledes og kvaliteten på tjenestene i en kommune. Internkontroll er altså et godt egnet virkemiddel for å nå lovens formål om at alle barn skal sikres en god og trygg oppvekst, og således også et virkemiddel som er til barnets beste.

I prosessen med ny kommunelov, er det en mangel at vurderingen av å erstatte særlovgivningens internkontrollbestemmelser til fordel for én internkontrollbestemmelse i kommuneloven, ikke omfatter barneperspektivet og en vurdering av hva som er til barnets beste. For Helsetilsynet fremstår det som klart at enhver lovendring som kan innebære en svekkelse av barneverntjenestens internkontroll ikke er til barnets beste. Vi etterlyser departementets vurdering av barnets beste i denne saken.

4.2 Hensynet til helhet innenfor barneverntjenesten

Helsetilsynet påpeker at den begrunnelsen som Storkomiteen ga for å beholde forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten, samt lovbestemmelsene som hjemler forskriften, til dels også må sies å gjelde for barnevernloven.

Komiteen viste til at «bestemmelsene er nødvendige for å opprettholde en helhetlig og felles regulering av hele helse- og omsorgstjenesten uavhengig av om tjenesten ytes av kommuner, helseforetak eller private tjenesteytere i kommunene og spesialisthelsetjenesten». Helsetilsynet er enig i denne betraktningen, da det er en verdi at det stilles samme krav til kvalitet til tjenestene, og at det er felles systemer for å ivareta kvaliteten, uavhengig av hvilket nivå i forvaltningen som leverer tjenestene.

Bestemmelsene om internkontroll i barnevernloven med forskrifter, er nødvendige for å opprettholde en helhetlig og felles regulering av hele barneverntjenesten, uavhengig

av om tjenesten ytes av kommunalt barnevern, statlig barnevern eller private institusjoner eller tjenestetilbydere i kommunalt eller statlig barnevern. På samme måte som for personer som mottar helsehjelp, bør det være et mål at barn som mottar hjelp fra barneverntjenesten skal motta like gode og trygge tjenester uavhengig av hvilket nivå som yter bistand og tjenester. Så lenge forskriftsfullmakten står i barnevernloven, har departementet anledning til å gi og endre forskrifter, og da også gi én og samme forskrift til alle deler av tjenestene. Ved å erstatte bvl. § 2-1 annet ledd med forskrift med kommuneloven § 25-1 uten forskrift, vil kommunens plikt til internkontroll bli svakere enn både institusjonenes plikt til internkontroll etter bvl. § 5-10 med forskrift, og statlig barneverns plikt til internkontroll etter bvl. § 2-3 tredje ledd. Dette mener Helsetilsynet vil være uheldig.

5. Høringsnotatet 5.4.3 Folkehelseloven

Helsetilsynet støtter forslaget om at internkontrollbestemmelsen i den nye kommuneloven erstatter dagens internkontrollbestemmelse i folkehelseloven § 30, slik at § 30 blir en henvisningsbestemmelse. I tillegg er vi enige med Helse- og omsorgsdepartementet i at det er viktig at det forsterkede dokumentasjonskravet i folkehelseloven § 30 annet ledd videreføres, og at bestemmelsen kan flyttes til folkehelseloven § 9.

Med hilsen

Jan Fredrik Andresen
direktør

Beate Wenes
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og sendes derfor uten underskrift

Saksbehandler: Beate Wenes, tlf. 21 52 99 04