



Arkivsak-dok. 201952908-2
Saksbehandler John Georg Tuseth

Saksgang
Fylkesutvalget 2017-2019

Møtedato
17.09.2019

Utvalgssaksnr

HØRING - Flytting av lovbestemmelser om internkontroll - fra særlover til ny kommunelov

Fylkesrådmannens innstilling:

1. Statlig sektorstyring gjennom detaljregulerende særlover m/forskrifter er i konflikt med behovet for økt lokalt selvstyre
2. Dersom lokalpolitisk styring ønskes utvidet og styrket, må det igangsettes en omfattende og prinsipiell gjennomgang av særlovgivningen, med sikte på at denne må bli mindre detaljert og mer overordnet.
3. For øvrig gis det tilslutning til problematiseringen av framtidig samspill mellom statlig tilsyn og kommunal internkontroll, som framgår av vedlagte saksutredning til sentralt rådmannsutvalg i KS.

Vedlegg:

Nummererte vedlegg som følger saken:

1.Høringssak fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

<https://tfkinterim.trondelagfylke.no/locator.aspx?name=DMS.Document.Details.Simplified.2&recno=200305&module=Document&VerID=200208&subtype=2>

2.Høringsuttalelse (saksutredning og vedtak) fra Fellesnemnda for Trøndelag til utkast til ny kommunelov (NOU 2016-4):

3.Saksutredning i høringssak til sentralt rådmannsutvalg i KS:

Sammendrag

Denne saken omhandler i snever forstand flytting av lovbestemmelser om internkontroll – fra diverse særlover til felles bestemmelse i ny kommunelov.

Dette var ett av flere tiltak som ble foreslått av kommunelovutvalget og senere stadfestet av Stortinget i forbindelse med vedtak av ny kommunelov i juni 2019.

En hovedbegrunnelse for å vedta ny kommunelov var opprinnelig å styrke det juridiske grunnlaget for lokalt selvstyre i Norge.

Kommunelovutvalget kom selv fram til at gjennomgang av særlovgivningen vil ha større effekt enn revisjon av kommuneloven, fordi særlover ofte detaljstyrer og dermed innskrenker det reelle handlingsrommet for lokalt selvstyre.

De foreslåtte tiltakene i denne høringssaken vil trolig å ha liten effekt for lokalt selvstyre på kort sikt, fordi det i liten grad foretas deregulering av bestemmelser som i vesentlig grad begrenser lokalt selvstyre.

I et langsiktig perspektiv kan det likevel hevdes at de foreslåtte tiltakene peker prinsipielt i riktig retning.

Bakgrunn:

I NOU 2016-4 la et utredningsutvalg fram et forslag til ny kommunelov.

På grunnlag av denne utredningen ble det i 2019 vedtatt en ny kommunelov, som trer i kraft fra konstitueringen etter høstens kommune- og fylkestingsvalg.

En generell målsetting for den nye kommuneloven er at den skal legge forholdene til rette for økt lokalt selvstyre/folkestyre i Norge.

Trøndelag fylkeskommune

Click or tap here to enter text.

En viktig forutsetning for økt lokalt selvstyre, er at omfanget av statlig detaljstyring av kommunesektoren - gjennom bl.a. sær-/sektorlovgivningen - blir redusert.

Dette poenget ble understreket av Kommunelovutvalget i NOU 2016-4, selv om særlovgivningen ikke var formelt tema for utvalgets utredning.

Også Fellesnemnda i Trøndelag fylkeskommune påpekte dette poenget i sin høringsuttalelse til kommunelovutvalgets forslag, jf. FN - sak 15/16 (vedlegg 2).

«2.Vesentlig styrking av lokalt selvstyre i Norge krever imidlertid gjennomgang og justering av en rekke andre lover som i vesentlig grad regulerer handlingsrommet for lokalt selvstyre, herunder plan- og bygningsloven og en rekke særlover. Denne gjennomgangen må ta utgangspunkt i de prinsippene og konklusjonene som kommunelovutvalget har utredet.

3.De nye folkestyrte fylkesregionene bør i forbindelse med etablering av mer omfattende lokalt selvstyre, tildeles mer omfattende oppgaver og fullmakter mht. helhetlig samordning av lokalforvaltningen, og dermed erstatte nåværende sterke grad av nasjonal sektorstyring».

Lokalt selvstyre har vært praktisert i Trøndelag iallfall siden Frostatingsloven. I moderne tid har økt lokalt selvstyre vært på dagsorden siden formannskapslovene anno 1836/37.

Økt lokalt selvstyre og samtidig nedtoning av nasjonal styring var en uttalt målsetting allerede for kommunelovreformen i 1993, dvs. for nesten 30 år siden. Også i mange av de senere årenes større offentlige utredninger har økt lokalt selvstyre vært et gjentagende politisk mantra, men dessverre uten særlig reell oppfølging og realisering.

I de nye fylkesregionene er økt regional samordning mellom sektorer en viktig forvaltningsmessig oppgave, som krever økt evne og myndighet til å koordinere og dermed kalibere nasjonal sektorpolitikk til regional helhetspolitikk. I den såkalte Nord-saken har Trøndelag fylkeskommune synliggjort manglende sammenhenger og koordinering innenfor nasjonal sektorpolitikk.

Det sterke fokuset på lokalt selvstyre har forankring bl.a. i det europeiske charteret for lokalt selvstyre, som Norge sluttet seg til allerede i 1980. Charterets prinsipp om mest mulig lokalt selvstyre avviker sterkt fra den norske forvaltningstradisjonen med sterk nasjonal/statlig detalj- og sektorstyring.

Fordi Kommunelovutvalget ikke hadde deregulering av særlover i sitt mandat, ble ovennevnte særlovsproblematikk kun i begrenset grad berørt i utvalgets forslag.

Et av Kommunelovutvalgets forslag vedr. særlovsproblematikk, var likevel at hjemmelen for kommuneadministrasjonens internkontroll (IK) med særlovgivningen bør være forankret i kommuneloven – og ikke som i dag i den enkelte særlov.

Trøndelag fylkeskommune

Click or tap here to enter text.

I samsvar med dette forslaget har stortinget nå vedtatt ny kommunelov, herunder at IK-bestemmelser i særlovgivingen i hovedsak bør slettes og erstattes med felles IK-bestemmelse ny kommunelov § 25.

Det har i ettertid av stortingets vedtak vært en omfattende prosess, hvor det enkelte fagdepartement har gjennomgått sine respektive særlover, med sikte på nevnte fjerning av IK-bestemmelser i særlovene.

Det er resultatet av denne prosessen som nå er på høring gjennom denne saken. Formålet med de foreslåtte endringene i særlover er å bidra til bedre koordinering av IK mellom ulike sektorer innenfor den enkelte kommune.

Den flyttingen av IK-bestemmelser som nå er på høring, er likevel kosmetisk og symbolsk, sett i forhold til den omfattende særlovrevisjonen som vil bli nødvendig - dersom det framtidige kommunale handlingsrommet i vesentlig grad skal styrkes.

I beste fall kan man dermed si at de foreslåtte endringene er et lite prinsipielt skritt i riktig retning.

Faktiske opplysninger:

Et prinsipielt utgangspunktet for den nylig vedtatte nye kommuneloven, var at det kommunale selvstyre og handlingsrommet skulle styrkes.

Der er imidlertid ikke så mye i verken nåværende eller ny kommunelov som er til hinder for økt kommunalt selvstyre.

Den reelle begrensningen for lokalt selvstyre er derimot i hovedsak knyttet til:

- Tildelte forvaltningsroller og -oppgaver fra staten
- Økonomisk finansiering fra staten
- Statlige særlover m/forskrifter, spesielt dersom disse overstyrer muligheten for lokale løsninger

Tradisjonell nasjonal sektorstyring er basert på at statlige sektoradministrasjoner detaljstyrer kommunesektoren, gjennom følgende virkemidler:

1. Særlover m/forskrifter
2. Statlig tilsyn, med hjemmel for pålegg og sanksjoner
3. Klageordninger, hvor statlige tilsynsorganer er endelig klageinstans
4. Internkontrollbestemmelser i den enkelte særlov, som detaljstyrer hvilke tiltak som kommunens øverste leder skal iverksette for å sikre at ovennevnte øvrige elementer blir ivaretatt.

Trøndelag fylkeskommune

Click or tap here to enter text.

I denne høringssaken er det kun ovennevnte pkt. 4 som foreslås flyttet over til ny KL § 26, mens de øvrige elementene i hovedsak blir stående urørt i respektive særlover.

De mest innskrenkende elementene for lokalt selvstyre blir dermed stående igjen i særlovgivningen.

Dersom man skulle gjort noe som reelt sett styrket lokalt selvstyre, burde man gjort noe også med elementene 1-3 over.

Kontroll og tilsyn med kommunesektoren utøves av følgende eksterne og interne instanser:

1. Kommunal (intern) egenkontroll:

- Administrativ internkontroll
- Kommunerevisjonens tilsyn/kontroll
- Kontrollutvalgets tilsyn/kontroll

2. Statlig (eksternt) tilsyn:

- Fylkesmannens tilsyn (delegert fra fagdepartementene for ulike sektorer)
- Øvrige statlige tilsynsorganer

En uttalt målsetting for styringen av lokalforvaltningen har siden kommunelovreformen i 1993 vært å flytte tilsynet med kommunesektoren fra statlig (eksternt) tilsyn til kommunal (intern) egenkontroll.

En slik utvikling kan sees i sammenheng med økt ansvarliggjøring av kommunesektoren, og dermed økt kommunalt selvstyre.

Etter 30 år med kommuneloven anno 1993, vet vi nå at nevnte forvaltningsutvikling har latt vente på seg, til tross for at den politiske retorikken hele tiden har vært positiv til økt lokalt selvstyre.

Selv om det siste kommunelovutvalget fortjenestefullt reiste problemstillingen på nytt i NOU 2016-4, har dette gjennom denne høringssaken endt opp i en nærmest symbolsk omrokking av relativt mindre viktige internkontrollbestemmelser.

Det mest interessante med saken er derfor ikke de små justeringene som her foreslås i særlovgivningen, men det faktum at man nok en gang unnlater å gå i gang med en nødvendig deregulering av hele særlovgivningen, slik at kommunesektorens og dermed det lokale selvstyrets reelle handlingsrom kan utvides i tilstrekkelig grad.

Det foreligger grunnlag for å hevde at det reelle kommunale selvstyret samlet sett kan bli svekket som følge av tiltakene i denne høringssaken, pga. potensiell kompetansestrid mellom statlig tilsyn og kommunal internkontroll. Det vises i den forbindelse til vedlagte saksutredning for sentralt rådmannsutvalg i KS.

Drøftinger:

I det følgende utdypes nærmere hvorfor forslaget i denne høringssaken trolig vil få relativt liten innvirkning på lokalt selvstyre i Norge:

1. Særlovenes detaljregulering av kommunesektoren handlingsrom blir ikke endret:

Både Kommunelovutvalget og Fellesnemnda for Trøndelag fylkeskommune har gitt uttrykk for at detaljerte særlover er en mye større potensiell hindring og trussel mot lokalt selvstyre – enn både gammel og ny kommunelov (eller forløperen formannskapslovene) noen gang har vært.

Det foreligger foreløpig ingen forslag til endringer i særlovenes substansielle bestemmelser, som detaljregulerer handlingsrommet for lokalpolitiske beslutninger, f.eks. innenfor utdanningssektoren.

I detaljerte handlingsregler nedfelt i særlover synes følgende hensyn å være prioritert:

- Individuelle framfor kollektive hensyn
- Like nasjonale standardløsninger over hele landet, framfor lokale løsninger tilpasset faktiske forhold og behov.

Et høyaktuelt eksempel på nasjonal sektorstyring er regjeringens nylige forslag om å innføre individuell rett til såkalt fritt skolevalg.

Her settes nasjonal regulering av like individuelle rettigheter foran lokalpolitisk handlingsrom for lokale behov og forutsetninger.

2. IK-bestemmelsen i ny kommunelov har smalere formålsfokus enn nåværende kommunelov, herunder sterkere fokus på oppfølging av særlover:

1.1 Nåværende kommunelov § 23.2 (2. avsnitt) lyder slik:

*«Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen driver i samsvar med **lover, forskrifter og overordnede instruksjoner**, at den er gjenstand for betryggende kontroll».*

- **lover, forskrifter** peker mot særlover m/forskrifter, som ofte har detaljerte bestemmelser om hvordan den kommunale driften skal innrettes.
- **overordnede instruksjoner** peker derimot mot overordnede vedtak som er fattet av politiske organer, dvs. selvstendige beslutninger som er tatt innenfor rammen av lokalt selvstyre.

1.2 Ny kommunelov § 26 lyder slik:

*«Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at **lover og forskrifter** følges».*

Trøndelag fylkeskommune

Click or tap here to enter text.

Det er her kun den første delen av nåværende IK-bestemmelse som er beholdt i ny kommunelov. Det er mao. ensidig fokus på at særlover m/forskrifter skal følges til punkt og prikke.

Hvis det normative langsiktige perspektivet bør være at nasjonale detaljreguleringer bør nedtones, vil IK-fokuset i ny § 26 kunne bidra til at dette i stedet konserveres.

Tilsvarende vil manglende fokus på overordnede instruksjoner – f.eks. politiske beslutninger basert på lokalt handlingsrom - kunne medføre at IK-oppfølgningen av lokalt selvstyre blir svekket.

Resten av § 26 (herunder eksemplene i bokstavene a-e), tyder på at det tradisjonelle smale/lovfokuserte internkontrollkonseptet fra særlovgivningen nå vil erstatte det tidligere brede/helhetlige IK-konseptet i nåværende kommunelov:

- Begrepet avvik er eksempelvis velkjent fra såkalte kvalitetssystemer, som ofte har som formål å følge opp detaljerte handlingsregler, som særlover og IK-bestemmelser i disse ofte er tuftet på.

Ny kommunelov har dermed trolig fått IK-bestemmelser som ensidig fokuserer på oppfølging av statlige sektorlover, i stedet for på helhetlige lokalpolitiske beslutninger og løsninger.

3. Forslagene til justerte særlover har utvidete lovhjemler for statlig tilsyn:

Forslaget i denne høringssaken om flytting av lovhjemler fra særlover til kommuneloven, gjelder kun internkontrollbestemmelser - hvor ansvaret for oppfølging tilligger kommunens øverste administrative ledelse (fylkesrådmann/fylkesdirektør).

Særlovenes hjemler for (eksternt) statlig tilsyn med kommunesektorens oppfølging av de respektive særlovene, foreslås derimot ikke endret eller flyttet. Det foreslås sågar flere/nye hjemler for slikt statlig tilsyn i vedlagte høringsforslag. Denne problematikken er godt og grundig drøftet i vedlagte saksutredning til sentralt rådmannsutvalg i KS.

5.Oppsummering:

Som nevnt var en grunnleggende målsetting for kommunelovreformen i 1993 at kommunesektoren selv skulle overta mye av det statlige tilsynet, gjennom såkalt forvaltningsrevisjon – utført av kommunerevisjonen og med overordnet regi av politisk valgte kontrollutvalg.

Denne tiltenkte utviklingen er det blitt relativt lite av, og pr. i dag foregår det derfor et dobbeltarbeid mellom hhv. statlig tilsyn og kommunal egenkontroll mht. forvaltningstilsynet med kommunesektoren.

Bakgrunnen for denne situasjonen er trolig bl. følgende:

- Fagdepartementer, brukere og andre særlovsinteressenter ønsker ikke økt lokalt selvstyre, på bekostning av tradisjonell sektorstyring.
- Det pågår derfor en evig tautrekning mellom tilhengere av nasjonale sektorløsninger (med stortingset i spissen), og lokale helthetsløsninger (forhåpentligvis med kommunestyre og fylkesting i spissen).
- Denne tautrekningen har alltid pågått, og vil trolig fortsette i lang tid framover.

I og med at Norge er et av de mest sentralstyrte demokratiske landene i Europa, er trolig potensialet for økt lokalt selvstyre relativt stort hos oss.

Fylkesrådmannens konklusjon:

1. Statlig sektorstyring gjennom detaljregulerende særlover m/forskrifter er i konflikt med behovet for økt lokalt selvstyre
2. Dersom lokalpolitisk styring ønskes utvidet og styrket, må det igangsettes en omfattende og prinsipiell gjennomgang av særlovgivningen, med sikte på at denne må bli mindre detaljert og mer overordnet.
3. Det gis for øvrig tilslutning til problematiseringen av det framtidige samspillet mellom statlig tilsyn og kommunal internkontroll, som framgår av vedlagte saksutredning til sentralt rådmannsutvalg i KS.



Saksprotokoll

HØRING - Flytting av bestemmelser om internkontroll - fra særlover til kommuneloven

Arkivsak-dok. 201952908
Saksbehandler John Georg Tuseth

Saksgang	Møtedato	Saknr
Fylkesutvalget 2017-2019	17.09.2019	218/19

Fylkesutvalget 2017-2019 har behandlet saken i møte 17.09.2019 sak 218/19

Fylkesutvalget 2017-2019 sitt vedtak

1. Statlig sektorstyring gjennom detaljregulerende særlover m/forskrifter er i konflikt med behovet for økt lokalt selvstyre
2. Dersom lokalpolitisk styring ønskes utvidet og styrket, må det igangsettes en omfattende og prinsipiell gjennomgang av særlovgivningen, med sikte på at denne må bli mindre detaljert og mer overordnet.
3. For øvrig gis det tilslutning til problematiseringen av framtidig samspill mellom statlig tilsyn og kommunal internkontroll, som framgår av vedlagte saksutredning til sentralt rådmannsutvalg i KS.

Votering

Fylkesrådmannens innstilling	Enstemmig vedtatt
------------------------------	-------------------

Fylkesrådmannens innstilling:

1. Statlig sektorstyring gjennom detaljregulerende særlover m/forskrifter er i konflikt med behovet for økt lokalt selvstyre
2. Dersom lokalpolitisk styring ønskes utvidet og styrket, må det igangsettes en omfattende og prinsipiell gjennomgang av særlovgivningen, med sikte på at denne må bli mindre detaljert og mer overordnet.

3. For øvrig gis det tilslutning til problematiseringen av framtidig samspill mellom statlig tilsyn og kommunal internkontroll, som framgår av vedlagte saksutredning til sentralt rådmannsutvalg i KS.