

Vår dato Vår referanse
21.9.2016 16/00015-36

Deres dato Deres referanse

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler:
Anniken Grønli Foss

Hørings svar - Kommunelovutvalgets utredning NOU 2016:4

Difi er det sentrale fagorganet for modernisering og omstilling av offentlig sektor. Våre fagområder er organisering, ledelse, kompetanse, digitale tjenester og offentlige anskaffelser er våre virksomhetsområder som skal bidra til dette, og det er problemstillinger knyttet til disse områdene som vi kommenterer i denne høringsuttalelsen.

Difi har noen overordnede kommentarer til utvalgets grundige utredning og noen spesifikke kommentarer til enkelte av lovbestemmelsene.

1.0 Overordnede kommentarer

Meld.St.27 (2015-2016) *Digital agenda for Norge, IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* fremhever som en hovedprioritering i IKT-politikken at offentlige tjenester skal oppleves sammenhengende og helhetlige for brukerne, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem. En brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning er en hovedmålsetting og samhandling mellom kommune og stat er vesentlig for å oppnå dette. En ny kommunelov må, selv om formålet er å fremme det kommunale selvstyret, samtidig legge til rette for samordning med statlig sektor, samt mellom kommuner og fylkeskommuner. Dette er nødvendig for å få på plass bedre digitale tjenester tilpasset brukernes behov.

Riksrevisjonen har i dokument 3 (2015-2016) undersøkt digitalisering av kommunal tjenester¹. Blant hovedfunnene er at kommunene i liten grad har digitalisert sine tjenester og at arbeidet med digitalisering av kommunale tjenester møter vesentlige hindringer. Riksrevisjonen har følgende anbefalinger:

«Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar et sterkere nasjonalt ansvar for å samordne ikt-politikken i offentlig sektor, slik at offentlige digitale tjenester kan framstå helhetlig for innbyggere og næringsliv.

¹ <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/DigitaliseringKommunaleTjenester.aspx>

Departementet bør legge særlig vekt på å

- vurdere muligheten for et mer forpliktende samarbeid med kommunesektoren, eventuelt ved bruk av økonomiske incentiver, for å bedre framdriften i digitaliseringen av kommunale tjenester
- motivere kommunesektoren til sterkere samarbeid for å utvikle kompetanse og utveksle erfaringer og tekniske løsninger slik at kommunene i større grad kan utvikle og dra nytte av digitale tjenester
- forsterke arbeidet med samordning av departementer og direktorater, slik at koordineringen mellom kommunene og staten kan bli bedre ved digitalisering av offentlige tjenester
- øke kommunenes bruk av de nasjonale felleskomponentene og ikt-standardene for å effektivisere digitaliseringen av kommunale tjenester

Difi vil understreke at ny kommunelov må legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner benytter teknologi for virksomhetsutvikling og forbedring. Digitalisering er et virkemiddel for å løse oppgavene bedre for brukerne og mer effektivt for kommunene. Oppgaveløsning, organisasjon og prosesser må designes for å utnytte dagens og morgendagens teknologi. En ny kommunelov må ikke legge hindringer for dette ved eksempelvis detaljerte saksbehandlingsregler tilpasset papirbaserte arbeidsprosesser eller begrensninger på interkommunale samarbeid eller andre hensiktsmessige samarbeidsformer som vil gi en helhetlig, brukervennlig og effektiv offentlig sektor.

Kommunene har betydelige utfordringer innen digitalisering og fornying. Difi møter stadig uttalelser fra kommunesektoren om at noen må ta et større ansvar for samordning, tilrettelegging og felles beslutninger på IKT-området for kommunene. Difi anbefaler at departementet ser nærmere på denne problemstillingen i det videre lovarbeidet.

2.0 Innspill til ny § 4

Kommunelovens §4 om informasjonsplikt har siden loven ble vedtatt, vært retningsgivende for hvordan kommuner og fylkeskommuner informerer og kommuniserer med sine innbyggere og andre brukergrupper.

Kommunelovutvalget har en god og grundig behandling av kommuners informasjonsplikt i NOU'ens kapittel 6. Utvalget peker på i 6.3.2 at det er viktig at kommunene ikke bare informerer, men også tilpasser informasjonen og informerer på en slik måte at innbyggerne og andre målgrupper får tilgang til den. Det betyr at informasjonen må nå fram og bli forstått slik den er ment å bli forstått.

Difi leder arbeidet med klart språk i staten og har siden 2009 samarbeidet med Språkrådet for et klarere og mer forståelig språk i tekster fra det offentlige. Undersøkelser viser at svært mange innbyggere synes det er vanskelig å forstå brev, nett-tekster, skjema, veiledninger, lovtekster og annen informasjon fra det offentlige. Forvaltningen har et ansvar for å skrive slik at innbyggerne *forstår* informasjonen om sine rettigheter, muligheter og plikter. Et godt og klart språk øker dessuten folks tillit til myndighetene, og ikke minst sparer både forvaltningen og innbyggerne tid og penger dersom tekstene er skrevet i klart språk.

KS, inspirert av det statlige klarspråksarbeidet, har lansert et nasjonalt program for klart språk i kommunesektoren. Programmet skal vare fra 2015–2020 og KMD har gått inn med et større beløp for å støtte arbeidet. Utfordringene med å skrive klart og godt er minst like store i kommunene som i staten.

2.1 Klart språk bør inn som et krav i den nye kommuneloven

Selv om forvaltningen har et ansvar for å skrive slik at mottakerne forstår, finnes det i dag ingen lover som pålegger forvaltningen dette. Vi mener klart språk bør bli et krav i den nye kommuneloven. Sverige har en egen språklav, ([språklagen](#) fra 2009) og den har en bestemmelse om klarspråk i [§ 11](#): *Språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt.* Språklige rettigheter er også nedfelt i andre lover som i den svenske forvaltningsloven ([förvaltningslagen](#)) som i [§ 7](#) slår fast at myndighetene skal uttrykke seg på en lettfattelig måte. I den svenske pasientdataloven ([patientdatalagen](#)) [§ 13](#) er det fastsatt at helsevesenets journaler skal føres på svensk, være tydelig utformet og være så lette som mulig å forstå for pasienten. Island har en egen språklav som blant annet inneholder en bestemmelse om klarspråk. USA har en egen lov som skal sikre at statsorganer bruker klarspråk i offentlige dokument. Loven (Plain Writing Act of 2010) pålegger føderale myndigheter å skrive klart og forståelig.

Dersom kravet til klart språk blir regulert i den nye kommuneloven, vil det utvilsomt styrke det nasjonale programmet for klart språk i kommunesektoren. Dersom man skal oppnå kravet om økt effektivisering og bedre tjenester for innbyggerne og næringslivet, er klart språk en forutsetning. Gode digitale tjeneste krever et godt og forståelig språk, ellers vil ikke brukeropplevelsen bli god og de digitale tjenestene bli tatt i bruk.

En ny § 4 i kommuneloven bør fortsatt være en kort og overordnet formålsparagraf. Det finnes en rekke andre lover og forskrifter som omhandler informasjon på mer konkrete saksområder. Samtidig er det viktig å løfte fram viktigheten av å bruke et klart og godt språk dersom kommunene skal nå fram med sin informasjon og vil effektivisere sitt arbeid.

Vi foreslår derfor at § 4-1 i kommuneloven endres slik (endringsforslag er markert med *rød kursiv*):

§ 4-1. Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet

«Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. [...] *De skal bruke et korrekt, klart og forståelig språk i all sin kommunikasjon med og informasjon til innbyggerne og andre brukergrupper.*»

3.0 Innspill til ny § 14-1, 14-3 og 14-4

Økonomiske forhold og handleevne på kort og lang sikt er sentralt for alle kommuner. Det er derfor naturlig å vurdere livssyklus-kostnader (LCC) av kommunenes handlinger, planer og tiltak. LCC kan kort forklares som den totale økonomiske konsekvensen av en handling.

Forslagene til nytt økonomireglement i § 14 har gode presiseringer, uten å nevne livssyklus-kostnader. Det er tydeliggjort at kommunestyret har et ansvar for å følge opp regelverk for offentlige anskaffelser, som står for store deler av kommunens utgifter. Difis erfaring er at bevisstheten rundt anskaffelser, og livssyklus-kostnader med fordel kan økes i

kommunene. I følge undersøkelser Difi har gjort, er bruken av LCC lav. Endringene i kommunelovens økonomireglement bør bidra til at bruken av LCC styrkes, for å gi de mest effektive løsningene for kommunen over tid. Difi mener dette reflekterer utvalgets forslag som fremhever kommunestyrets ansvar for en langsiktig økonomiforvaltning, jf. Innledningen i kapittel 19.

§ 14-4 gir departementet fullmakt til å fastsette forskrift med nærmere regler om bevilgningsoversikter, økonomiske oversikter og oversikter over utviklingen i gjeld. I en eventuell forskrift er det viktig å si noe om tilstandsvurdering av eiendeler, og behov for fremtidig vedlikehold, og derav kostnader, for å gjenspeile den reelle verdien. Etter det Difi kjenner til er dette et stort behov blant annet på bygg, som ofte er spredt på flere områder/sektorer, og som i tillegg utgjør en del av realkapitalen til kommunene. De forslåtte endringene og sentrale hensynene synes å være et positivt bidrag til en bedre økonomistyring i kommunene, og støttes derfor av Difi, med forslag til endringer i *rød kursiv*:

Kapittel 14. Økonomiforvaltning mv.

«§ 14-1 *Overordnede bestemmelser om økonomiforvaltningen*

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte sin økonomi» *bærekraftig. Livssyklus kostnader (LCC) skal ivaretas.*

«§ 14-3 *Behandling av økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning*

Økonomiplanen for de neste fire årene og årsbudsjettet for det kommende året skal vedtas før årsskiftet.

Årsregnskapene og årsberetningene skal vedtas senest seks måneder etter regnskapsårets slutt. Hvert årsregnskap etter § 14-6 første ledd skal behandles samtidig med tilhørende årsberetning. Vedtaket om årsregnskap skal angi hvordan et eventuelt merforbruk i driftsregnskapet skal» *dekkes inn, eller mindre forbruk som følge av investeringer skal disponeres.*

«14-4 *Økonomiplan og årsbudsjett*

Økonomiplanen skal angi hvordan kommuneplanens samfunnsdel etter plan- og bygningsloven § 11-2 skal følges opp.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer og bevilgninger. De skal også vise utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi, inkludert utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Vedtaket om årsbudsjett skal angi årets opptak av lån.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige» *for alle vesentlige eiendeler.*

«Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om bevilgningsoversikter, økonomiske oversikter og oversikter over utviklingen i gjeld.»

4.0 Internkontroll - innspill til forarbeidet og ny § 25-1

Difi er enige i at begrepet bør gjøres tydeligere enn i dagens lov og at internkontroll benyttes. Det er det mest kjente begrepet.

Vi er også positive til at man ønsker å etablere et krav om internkontroll som dekker tilsvarende krav i særlover. Dette vil gjøre det lettere å forstå sammenhenger på tvers av regelverk. Om internkontrollkravene i særlovene kan fjernes, er imidlertid avhengig av både hvilke andre aktører særlovene gjelder for og eventuelle behovsorienterte tilleggskrav.

Vi er samtidig skeptisk til noen av formuleringene som er foreslått i ny §25-1. Vi mener lovkravet må ha fokus på at kommunedirektøren skal etablere en internkontroll (styring og kontroll) i administrasjonens virksomhet, og at omfang og innretning skal være tilpasset risiko. Dette er etter vår vurdering noe annet enn at kommunedirektøren skal «føre systematisk kontroll med administrasjonens virksomhet», slik det nå står i forslaget. I beste fall kan de foreslåtte formuleringene føre til ytterligere forvirringer innen et viktig område hvor det allerede hersker mye forvirring.

Vi mener også man bør se nærmere på kulepunktlisten a-e i §25-1. Vi synes ikke den er helt tilpasset at kommunene skal ha internkontroll på en rekke områder som kommunens mål, effektivitet, HMS, informasjonssikkerhet og fagområderegelverk, samtidig som den samlede internkontrollen bør henge sammen i en helhet for kommunen.

Vi mener det er både misvisende og uheldig om lovforslaget kobler begrepet internkontroll til regelverksetterlevelse alene. Internkontroll betyr egentlig intern styring og kontroll og handler om å etablere en systematikk som gjør at både virksomhetsledelsen og de ansatte for øvrig har rimelig sikkerhet om at man

- når mål og resultatkrav
- arbeider effektivt
- etterlever lover og regler
- har pålitelig rapportering

Det bør være en forståelse av internkontroll som også gjelder kommunene og som gjenspeiles i kommuneloven.

Difi mener det i de videre forarbeidene med loven bør klargjøres at internkontroll handler om etablering av en systematikk i hele kommunens organisasjon som sikrer at man i ulike organisatoriske enheter og på og mellom ulike ledernivå

- klargjør mål, arbeidsoppgaver og regelverk
- foretar systematiske risikovurderinger både overordnet og på arbeidsprosesser og system
- finner og etablerer hensiktsmessige arbeidsmåter og risikoreducerende tiltak
- sikrer nødvendig kompetanse og kultur
- har en hensiktsmessig overvåking og hendelseshåndtering
- systematisk vurderer om tiltakene fungerer som forutsatt

- evaluerer og følger opp både det systematiske arbeidet og tiltakene, og sikrer kontinuerlig forbedring.

Samtidig må, som tidligere nevnt, omfang og innretning på ulike områder være tilpasset risiko. Etter vår vurdering signaliserer lovforslaget at internkontroll kun handler om kontrolltiltak og ikke systematikken rundt. Det er svært uheldig.

I de videre forarbeidene anbefaler vi også at departementet klargjør at det i dag er to dominerende hovedforankringer til hva man mener med internkontroll. Det ene er COSO-rammeverkene og det andre er ISO-standardene om «Management systems» på ulike områder. Kjernen i de to tilnærmingene er den samme, og det vil ofte være mest hensiktsmessig å kombinere de to tilnærmingene når internkontroll skal etableres. Ulike fagområder og regelverk har ulik forankring i disse rammeverkene og standardene. En kombinert tilnærming vil derfor forenkle etablering og etterlevelse av en god helhetlig internkontroll.

5.0 Innspill til NOUens kapittel 19.5.2

I pkt. 19.5.2 Økonomireglement og finansielle måltall om «Økonomireglement» står følgende; Utvalgets forslag retter seg først og fremst mot grunnleggende bestemmelser om økonomiforvaltningen som kommunestyret må eller bør ta stilling til. Dette omfatter også reglementer på spesielle områder. I teksten nevnes reglement for anskaffelser. I det videre forarbeidene med loven bør dette presiseres til at:

«Andre eksempler er et reglement for anskaffelser som sikrer at krav i Lov om offentlige anskaffelser (LOA) og Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) blir ivarettatt».

Sett i lys av de utfordringer kommunesektoren står overfor fremover med økte krav til effektivisering og kvalitet i tjenesteproduksjonen, er det viktig å trekke frem anskaffelser som et sterkt virkemiddel for kommunene til å skape økonomisk handlingsrom. Det er også viktig å få satt søkelys på at LOA faktisk stiller krav til kommuneledelsen om hvordan anskaffelsesvirksomheten (LAO) og enkeltprosesser (FOA) skal gjennomføres.

6.0 Innspill til ny § 26

Difi mener at tilsyn føres med andres og ikke egen virksomhet. I egen virksomhet styrer man eller foretar internkontroll. Når kommunene fører tilsyn med private aktører som ivaretar kommunens «sørger for ansvar» så er ikke dette tilsyn med *egen* virksomhet. Difi mener at man i arbeidet med ny kommunelov burde rydde opp i den uklare begrepsbruken og fjerne lovbestemmelsene om «tilsyn med egen virksomhet». Kommunens kontroll av egen virksomhet ivaretas av egenkontrollen og det øvrige tilsynet kan utføres som det øvrige statlige tilsynet.

7.0 Innspill til ny § 31

7.1 § 31-6

Difi støtter utvalgets vurdering at kommunene etterspør mer samordning av statlig tilsyn. Våre undersøkelser peker på at dette i hovedsak gjelder samordningen av tidspunkt fra øvrige

statlige tilsynsmyndigheter med Fylkesmannens tilsyn². Difi er derfor positive til at Fylkesmannen skal ha en tydeligere rolle i å samordne tidspunktet for det enkelte tilsyn, jf § 31-6.

Difi støtter lovforslagets punkt om at Fylkesmannen skal kunne fastsette frister for når underretning om tilsynsplaner skal være sendt Fylkesmannen. Difi mener dette vil være med på å styrke Fylkesmannens reelle samordningsevne. Difi er imidlertid skeptisk til vurderingen om at Fylkesmannen bør ha en egen instruksjonsrett overfor andre tilsynsmyndigheter i tredje ledd av § 31-6 «*Fylkesmannen kan pålegge øvrige tilsynsmyndigheter å tilpasse tilsynsaktivitetene for å unngå at det samlede omfanget av tilsyn i den enkelte kommunen eller fylkeskommunen blir større enn det som er forsvarlig*» og støtter utvalgets mindretall.

Vi kan ikke se at lovforslaget tar hensyn til formålet med risikobasert tilsyn, å føre tilsyn med de kommunene og deler av lovverket hvor faren for lovbrudd er størst. Tilsyn skal være en legitim statlig kontroll som sikrer borgerne rettsikkerhet. En generell instruksjonsrett for Fylkesmannen overfor andre statlige etater vil i så måte undergrave en av begrunnelsene for tilsynets legitimitetsgrunnlag. I tillegg viser våre undersøkelser at kommunene i snitt har relativt få antall tilsyn per år, og at utfordringen der hvor belastningen blir for stor, i hovedsak kan komme av de hendelsesbaserte tilsynene. Derfor vil ikke, og bør ikke, en instruksjonsrett ovenfor andre tilsynsmyndigheter løse denne utfordringen for kommunene.

Difi støtter utvalgets vurderinger under kapittel 29.2.2.4 om å forkorte tilsynsprosessen for kommunen og Fylkesmannen. Hvis Fylkesmannen eller andre statlige tilsynsmyndigheter får mulighet til å gi varsel om mulig pålegg, samtidig som foreløpig tilsynsrapport blir oversendt kommunen tror vi dette kan bidra til å redusere tidstyvene ved tilsyn for kommunen og Fylkesmannen.

7.2 § 31-7

Difi mener det kan ha kommet en ordfeil i § 31 -7, se vår uthevelse i rødt og kursiv i lovteksten gjengitt under. Her tror vi intensjonen har vært at det skal tas hensyn til kommunens og fylkeskommunens *egenkontroll* (jf. syvende del om egenkontroll). Egenkontrollen består av internkontroll (§ 25) og revisjon inkl. forvaltningsrevisjon (§ 23 -1 og § 23 -2 c). Hvis hensikten derimot har vært at det skal tas hensyn til *internkontrollen* (§ 25) anbefaler vi at det rettes til dette. Å bruke en ny betegnelse som *egen interne kontrollvirksomhet* gjør lovteksten uklar. Lovforslaget lyder, (med vårt forslag til endring i *rød kursiv*):

«Tilsynsmyndighetene skal i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn ta hensyn til kommunens og fylkeskommunens *egenkontroll*, og til det samlede statlige tilsynet med den enkelte kommunen eller fylkeskommunen. Tilsynsmyndighetene skal kjenne til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter som kommunene i fylket og fylkeskommunen har behandlet.

² Difi-notat 2015:3 «Om Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene - en kartlegging». Difi leverer ytterligere en rapport om tilsyn med kommunen på oppdrag fra KMD høsten 2016. I denne rapporten vil det fremkomme øvrige betraktninger om det statlige tilsynet med kommunen.

Tilsynsmyndighetene skal vurdere å utsette eller å ikke gjennomføre et planlagt tilsyn hvis kommunen eller fylkeskommunen nylig har gjennomført kontroll med det samme temaet.»

Vennlig hilsen
for Difi

Eivor Bremer Nebben
Avdelingsdirektør

Asgeir Fløtre
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.