

Høringsnotat

Særlovgjennomgang om internkontroll. Oppfølging av ny kommunelov

Forslag til endringer av internkontrollbestemmelser i en rekke lover og forskrifter på ulike sektorer. Internkontroll med kommuneplikter skal etter ny kommunelov ikke reguleres i særlovgivningen med i kommuneloven.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	5
1.1	Høringsnotatets hovedinnhold.....	5
1.2	Nytt internkontrollregelverk i kommunal sektor	5
1.3	Bakgrunn og Stortingets bestilling av særlovgjennomgang	6
1.4	Avgrensninger av hva som er på høring	7
1.5	Arbeidet med særlovgjennomgangen	8
2	Sammendrag.....	8
3	Internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov	9
3.1	Kommunedirektørens internkontrollansvar.....	9
3.2	Forholdet til private aktører	12
4	Generelle prinsipper og vurderinger for særlovgjennomgangen.....	13
4.1	Internkontrollbestemmelser med kommuneplikter	13
4.2	Hovedprinsippet om å oppheve særlovbestemmelser	16
4.3	Henvisningsbestemmelser	17
4.4	Forskriftshjemmel.....	18
4.5	Kvalitetsforbedring og lignende krav	18
4.6	Private aktører.....	19
4.7	Hjemler for tilsyn med internkontroll	20
5	Gjennomgang av de enkelte bestemmelser i lover og forskrifter	20
5.1	Innledning.....	20
5.2	Arbeids- og sosialdepartementet	20
5.2.1	Sosialtjenesteloven med internkontrollforskrift.....	20
5.3	Barne- og likestillingsdepartementet	22
5.3.1	Barnevernloven med internkontrollforskrift.....	22
5.3.2	Internkontrollbestemmelser knyttet til barnevern som har blitt vurdert og som ikke inngår i særlovgjennomgangen	24
5.3.3	Andre prosesser vedrørende barnevern.....	25
5.3.4	Krisesenterloven.....	25
5.4	Helse- og omsorgsdepartementet.....	27

5.4.1	Innledning.....	27
5.4.2	Særlige føringer for særlovgjennomgang på helse- og omsorgstjenesteområdet	27
5.4.3	Lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven)	28
5.4.4	Forskrift 29. august 2012 nr. 842 om fastlegeordning i kommunene (fastlegeforskriften) 30	
5.4.5	Forskrift 27. juni 2003 nr. 792 om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene og etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (kvalitetsforskriften)	31
5.4.6	Forskrift 13. februar 2009 nr. 205 om tuberkulosekontroll	32
5.4.7	Forskrift 2. oktober 2009 nr. 1229 om nasjonalt vaksinasjonsprogram	33
5.4.8	Bestemmelser som er vurdert og som ikke inngår i særlovgjennomgangen.....	34
5.4.9	Andre prosesser	34
5.5	Justis- og beredskapsdepartementet	34
5.5.1	Brann- og eksplosjonsvernloven § 10	34
5.6	Kunnskapsdepartementet	35
5.6.1	Innledning.....	35
5.6.2	Barnehageloven	36
5.6.3	Opplæringsloven § 13-10 og forskriftsbestemmelser om forsvarlig system	37
5.6.4	Opplæringsloven kapittel 9 A om skolemiljø	42
5.6.5	Opplæringsloven § 10-8 om kompetanse	43
5.6.6	Krav til skolebasert vurdering og oppfølging av nasjonale kvalitetsvurderinger i opplæringsloven med forskrift	45
5.6.7	Tilsyn med internkontrollplikten i opplæringsloven	46
5.6.8	Forskriftshjemmel i opplæringsloven for internkontrollkrav	46
5.6.9	Andre prosesser - opplæringsloven	46
5.6.10	Introduksjonsloven	47
5.7	Klima- og miljødepartementet	48
5.7.1	Innledning.....	48
5.7.2	Avfallsforskriften § 15-6	48
5.7.3	Andre bestemmelser som har blitt vurdert, men som ikke foreslås endret.....	49
5.8	Kommunal- og moderniseringsdepartementet.....	50
5.8.1	Innledning.....	50

5.8.2 Andre prosesser: Krav om finans- og gjeldsforvaltning i kommunelov med forskrifter
50

6	Økonomiske og administrative konsekvenser	51
7	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.....	51
8	Forslag til lov om endringer i diverse lover om internkontroll.....	54
9	Forslag til endringer i forskrifter	57
10	Vedlegg. Oversikt over bestemmelser som foreslås endret slik at internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov gjelder	59

1 Innledning

1.1 Høringsnotatets hovedinnhold

I dette høringsnotatet foreslås endringer i reglene om krav til at kommunene 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. Bakgrunnen for forslaget er ny kommunelov av 22. juni 2018 nr. 83 som ennå ikke er trådt i kraft. Stortinget la ved vedtakelsen til grunn at særlovgivningens internkontrollbestemmelser med kommuneplikter skal gjennomgås med sikte på at disse skal oppheves slik at kommunelovens krav i stedet gjelder. Ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven skal ikke erstatte internkontrollbestemmelser med aktørplikter.

I dette høringsnotatet foretas en gjennomgang av bestemmelser om internkontroll i lov og forskrifter på ulike sektorer. En rekke av disse bestemmelsene foreslås opphevet eller endret i tråd med forutsetningen ved vedtakelsen av ny internkontrollbestemmelse i ny kommunelov.

1.2 Nytt internkontrollregelverk i kommunal sektor

God kontroll er en viktig del av styringen og egenkontrollen for enhver virksomhet. For kommuner og fylkeskommuner (samlet omtalt som kommuner i dette høringsnotatet) er internkontroll gjerne omtalt som den administrative delen av egenkontrollen. Det er den øverste administrative lederen i kommunen ("kommunedirektøren" i den nye kommuneloven) som har ansvaret for internkontrollen med hele administrasjonen, det vil si hele kommuneorganisasjonen utenom de folkevalgte.

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 ansvar for å gjennomføre 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. Med gode risikovurderinger og andre konkrete tilpasninger, vil internkontrollen bli spisset mot områder der det er mest behov slik at internkontrollen blir mest mulig effektiv. Det er ikke et mål i seg selv med mer internkontroll, men det er et mål med en god og effektiv internkontroll tilpasset det konkrete behov.

Stortinget har med den nye kommuneloven ønsket å forenkle og forbedre regelverket for internkontroll med kommuneplikter. I kommuneloven av 1992 er det kun et helt kort og overordnet krav om å ha "betryggende kontroll" med kommunens virksomhet. I tillegg er det en rekke ulike bestemmelser om internkontroll i lover og forskrifter for de ulike sektorene i kommunen. Disse bestemmelsene har ulike formuleringer og mange har veldig detaljerte bestemmelser.

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. Krav som er viktige for å nå målene for god og effektiv internkontroll i kommunen er inkludert. Dette er i stor grad mange av de samme kravene som fremkommer i lover og forskrifter for de enkelte sektorer. 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 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. Kommuneloven er rammelov for all kommunal virksomhet og er derfor det sentrale og naturlige stedet for en slik samlet bestemmelse om internkontroll. Dobbelregulering er uheldig og bør unngås.

Kommunelovens internkontrollbestemmelse skal gjelde for fremtidig regelverk rettet mot kommunesektoren.

1.3 Bakgrunn og Stortingets bestilling av særlovgjennomgang

Bakgrunnen for særlovgjennomgangen er ny kommunelov 22. juni 2018 nr. 83 og den nye internkontrollbestemmelsen i § 25-1. Den nye bestemmelsen skal gi en ny og helhetlig regulering av internkontroll med kommuneplikter, ved at dagens regulering for de ulike sektorene i hovedsak skal oppheves og erstattes av kommunelovens bestemmelse.

Forarbeidene til den nye kommuneloven omtaler bakgrunnen og behovet for en ny måte å regulere internkontroll på, selve forslaget om ny bestemmelse i kommuneloven og behovet for gjennomgang av særlovgivningen med sikte på å oppheve internkontrollbestemmelser der.

Bakgrunnen og grunnlaget for ønsket om å endre måten internkontroll samlet sett er regulert på, er behandlet relativt omfattende i NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*. Der er det en generell utredning av krav om internkontroll inkludert gjennomgang av tidligere undersøkelser og utredninger av spørsmål omkring internkontrollen i kommunene. Disse bakgrunnsdokumentene viste dels et behov for å styrke og spisse internkontrollen i kommunen og dels at reguleringen var uoversiktlig og komplisert. Det vises til Riksrevisjonen som i Dok 3:7 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkning av kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål* påpekte slike forhold og mente blant annet at det burde lages en samlet regulering av internkontroll for kommunene.

I Prop. 46 L (2017–2018) og Innst. 369 L (2017–2018) ble det foreslått en ny og bedre bestemmelse om internkontroll i kommuneloven som skulle erstatte eksisterende bestemmelse i kommuneloven av 25. september 1992 nr. 107. Det nærmere innholdet i den nye internkontrollbestemmelsen og forarbeidenes omtale av denne er beskrevet nedenfor i punkt 3.

Målet om at internkontrollbestemmelsen i kommuneloven skal erstatte dagens internkontrollbestemmelser med kommuneplikter i særlovgivningen, er grundig begrunnet i forarbeidene og kan oppsummeres slik:

- Det er lettere for kommunene å forholde seg til ett regelsett om krav om internkontroll enn 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 ineffektiv. Dette har blitt påpekt av blant annet administrasjonssjefer selv 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 særlov gjennomgang, kan hindre dobbeltregulering – noe som i dag anses som et problem.

For å sikre at det ikke på noe tidspunkt gjelder et dobbelt sett med internkontrollkrav, skal den nye bestemmelsen om internkontroll ikke tre i kraft før særlovgivningens internkontrollbestemmelser oppheves. I den nye kommuneloven er det derfor en overgangsbestemmelse som vil gjelde frem til endringene i særlovgivningen trer i kraft. Denne står i § 31-3 og innebærer at det kun gjelder et krav om "betryggende kontroll" frem til ny kommunelov kapittel 25 og endringer i særlovgivningen trer i kraft. Kravet om betryggende kontroll er tilsvarende det som står i kommuneloven av 1992. Alle endringer i den nye internkontrollreguleringen skal tre i kraft på samme tidspunkt. Dette bør også gjelde for forskriftsendringer. Frem til da gjelder den nye kommunelovens overgangsbestemmelse og gjeldende krav i særlovgivningen.

Ved å slutte seg til målet med og føringer for særlov gjennomgangen, har Stortinget i realiteten gitt et mandat for å følge opp arbeidet og intensjonen med en helhetlig og forenklet regulering av internkontroll i kommuneloven og uten overlappende og parallelle reguleringer i særlovgivningen.

1.4 Avgrensninger av hva som er på høring

Utgangspunktet for særlov gjennomgangen er Stortingets behandling av Prop. 46 L (2017-2018) der de nye bestemmelsene i kommunelovens kapittel 25 om internkontroll ble vedtatt. Disse bestemmelsene er altså vedtatt og dermed ikke på høring nå.

Stortinget har ved dette sluttet seg til at gjennomgangen av særlovgivningen skal ha som resultat at internkontrollbestemmelser med kommuneplikter i særlovgivningen i hovedsak skal oppheves. Denne premissen er heller ikke på høring.

Videre har Stortinget fastslått at forskrift om ledelse og kvalitetssikring i helse- og omsorgstjenesten med tilhørende lov hjemler ikke skal inngå i denne særlov gjennomgangen. Dette spørsmålet er dermed ikke på høring.

Høringen gjelder de konkrete forslagene til hvordan endringene i særlovgivningen skal gjennomføres. Dette gjelder forslag til endringer i internkontrollbestemmelser i både lover og i forskrifter. Det bes således om høringsinstansenes syn på de konkrete løsninger for hva som skal skje med de enkelte bestemmelsene. Det bes også om høringsinstansenes innspill på om det er andre bestemmelser som burde inngått i særlov gjennomgangen.

1.5 Arbeidet med særlovgjennomgangen

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

Etter høringen vil den videre prosessen for behandlingen av forslagene bli ulik for forslag til endringer i lover og forslag til endringer i forskrifter. Forslag til lovendringer vil inngå i en samlet lovproposisjon og bli oversendt Stortinget for behandling på ordinært vis. Forslag til forskriftsendringer vil kunne vedtas i separate prosesser av departement eller Kongen i Statsråd.

Dette høringsnotatet går gjennom og foreslår endringer for regulering av internkontroll i gjeldende regelverk som retter seg mot kommunene. For fremtidig regelverk, vil kommuneloven regulere internkontrollkrav for oppgaver som er lagt til kommunene. Det betyr at nye lover og forskrifter ikke skal inneholde egne internkontrollkrav.

2 Sammendrag

I dette høringsnotatet foretas en gjennomgang av særlovgivningens internkontrollbestemmelser med kommuneplikter, og det foreslås konkrete endringer i slike lover og forskrifter. Bakgrunnen for dette er ny kommunelov av 22. juni 2018 nr. 83 som ennå ikke er trådt i kraft og 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. I *kapittel 1* er bakgrunnen og rammene for særlovgjennomgangen og høringen nærmere beskrevet.

Det nye internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov er mer omfattende enn bestemmelsen i kommuneloven av 1992. Den inneholder en rekke av de elementene som i dag finnes i flere av internkontrollbestemmelsene i særlovgivningen (ink. forskriftene). Dog er den ikke like detaljert som enkelte av disse. Innholdet i ny bestemmelse er nærmere beskrevet i *kapittel 3*.

I *kapittel 4* gjennomgås en del generelle prinsipper og vurderinger for særlovgjennomgangen. Her er det i stor grad sett hen til forutsetninger og føringer i ny lov og forarbeidene til denne. Utgangspunktet er at særlovgjennomgangen gjelder internkontroll med kommuneplikter, og begge disse begrepene forklares og avgrenses nærmere. Også bestemmelser med elementer av internkontroll er inkludert. For hver aktuelle bestemmelse er utgangspunktet i gjennomgangen at det skal vurderes om bestemmelsen kan oppheves - eventuelt om det foreligger særlige grunner til en annen løsning. Videre sies det at bestemmelser som kun er en henvisning til kommunelovens internkontrollbestemmelse i utgangspunktet ikke er ønskelig da det er både unødvendig og lovteknisk uheldig. Dette kan imidlertid likevel tas inn der det er et særlig behov for dette. Forskriftshjemler er ikke ønskelig. Bestemmelser om kvalitetskrav, opplæring og lignende som inngår som en del av et internkontrollkrav skal i utgangspunktet oppheves sammen med internkontrollbestemmelsen. Slike krav som er separate egne pliktregler berøres imidlertid i utgangspunktet ikke av særlovgjennomgangen. Videre er det en omtale av forholdet til private aktører og om at hjemlene for statlig tilsyn med internkontroll også foreslås tilpasset ny internkontrollbestemmelse.

Selve gjennomgangen av de ulike bestemmelsene i lov og forskrift for de ulike sektorene gjøres i *kapittel 5*. Her har hvert departement med aktuelle bestemmelser å omtale skrevet sine egne punkter på sine områder. Dette er Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og

likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I sosialtjenesteloven, barnevernloven, krisesenterloven, folkehelseloven, introduksjonsloven og opplæringsloven oppheves eller endres internkontrollbestemmelser slik at ny kommunelov skal gjelde i stedet. Dette gjelder også en rekke forskrifter. En nærmere oversikt over hvilke bestemmelser som foreslås endret slik at internkontrollbestemmelsen i ny lov gjelder er tatt inn som *Vedlegg i kapittel 10*.

De foreslåtte endringene vil kunne medføre noen administrative og økonomiske besparelser, men dette lar seg ikke kvantifisere. Forslagene vil ikke ha vesentlig økonomiske og administrative konsekvenser. Dette omtales nærmere i *kapittel 6*.

I *kapittel 7* er det tatt inn merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslagene.

Forslag til lov om endringer i diverse lover om internkontroll er tatt inn i *kapittel 8*.

Forslag til endringer i flere forskrifter er samlet i *kapittel 9*.

3 Internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov

3.1 Kommunedirektørens internkontrollansvar

Ny kommunelov har en internkontrollbestemmelse i § 25-1. Bestemmelsen lyder:

§ 25-1. Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen

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 risikoforhold.

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.

Internkontrollbestemmelsen i § 25-1 viderefører gjeldende 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, uten at internkontrollen totalt sett skal bli mer omfangsrik og ressurskrevende. 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. Det vises til en nærmere omtale av dette i Prop. 46 L (2017–2018), punkt 23.4.1.1.

Internkontrollbestemmelsen i § 25-1 inkluderer i stor grad de samme internkontrollkravene som man finner i internkontrollbestemmelser 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. Det vises også til omtalen nedenfor i punkt 4.5.

§ 25-1 lovfester minstekrav til en internkontroll.. Bestemmelsen bruker begrepet internkontroll, men 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. Kommunedirektør er den nye kommunelovens betegnelsen på kommunens øverste leder, tidligere administrasjonssjef eller rådmann. 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 lovpålagte plikter kommunen har, det vil si all kommunal virksomhet. Dette betyr at kommunen etter kommunelovens bestemmelse også vil ha plikt til å ha internkontroll med kommuneplikter som det i dag ikke er knyttet noen internkontrollbestemmelse til, for eksempel kommuneplikter i forurensningsloven.

At kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen innebærer en tydeliggjøring av at det å ha en god internkontroll er et ledelsesansvar. Ved at ansvaret for internkontrollen ligger hos den øverste administrative lederen i kommunen, og med lik regulering for ulike sektorer, er målet at det skal bli lettere å ta et mer helhetlig grep om internkontrollen i kommunen.

Samtidig er det ikke meningen at kommunedirektøren selv skal utføre dette eller at det skal begrenses til sentraladministrasjonen. Som på de fleste andre områder må kommunedirektøren delegeres ansvar for og utførelse av det nærmere internkontrollarbeidet nedover i administrasjonen. Leder av ulike tjenesteområder i kommunen vil typisk få dette ansvaret på sine områder og igjen delegeres videre på hensiktsmessig måte. Samspillet mellom kommunedirektøren, den sentrale administrasjonen og de ulike tjenesteområdene er viktig for en helhetlig, risikobasert og tilpasset og systematisk internkontroll. Vurderinger av internkontrollen med risikovurderinger og tilpasninger må gjøres både på et helhetlig og overordnet nivå og for de ulike tjenesteområdene i kommunen. Ved delegering vil lederen av tjenesteområdet få ansvaret for oppgaven, samtidig som kommunedirektøren fortsatt har det overordnede ansvaret for at kommunen har en internkontroll som er i tråd med internkontrollkravet.

§ 25-1 andre og tredje ledd presiserer kravene og innholdet til internkontrollen.

I § 25-1 andre ledd stilles det krav om at internkontrollen skal være *systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold*. Dette er en sentral del av internkontrollkravet, og gjelder alle deler av internkontrollen. Med *systematisk* menes at arbeidet med internkontrollen ikke skal være tilfeldig, hendelsesbasert eller spontant. Det må gjøres et planmessig arbeid, og internkontrollen må være av et slikt omfang og innhold at den med rette kan kalles systematisk. Internkontrollen i virksomheten må følges opp jevnlig og ved behov, slik at det er fungerende system for løpende internkontrollarbeid. 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. Det skal gjøres konkrete vurderinger i den aktuelle virksomheten eller aktivitet innad i kommunen for å vurdere hvor omfattende og hva slags internkontroll det er behov for. Risikovurderinger står sentralt, og kommunen må gjøre en konkret analyse og vurdering av sannsynligheten for at regler ikke følges, og hvilke konsekvenser dette i så fall kan få. Det er viktig med internkontroll der det er høy risiko for at det skal skje noe feil, og der konsekvensene av feil er store.

En samlet risikovurdering vil til dels bero på mer generelle vurderinger, som at noen tjenester, saksfelt eller sektorer generelt har en større risiko, og til dels vil dette være mer 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. Innenfor enkelte sektorer i kommunen vil slike vurderinger alltid konkludere med at det er behov for internkontroll, som for eksempel innenfor barnevern, og opplæring. Men også innad i slike sektorer må det gjøres nærmere vurderinger av risiko m.m. innenfor de enkelte virksomheter eller aktiviteter, for å tilpasse den konkrete innretningen og omfanget av internkontrollen på de ulike delene av virksomheten.

§ 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.

I *bokstav a* er det et krav om å utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Det kreves en overordnet oversikt over oppgaver, mål og organisering. Inkludert i kravet om å beskrive kommunens organisering ligger å beskrive hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt innad i kommunen, både sentralt og innenfor de ulike tjenesteområder og virksomheter. Slik beskrivelse kan lages på ulike måter. Det kan for eksempel gjøres som en oversikt over lederstrukturer, rapporterings- og styringslinjer, delegeringer, funksjonsbeskrivelser med beskrivelse av ansvar og oppgaver for personell innen et bestemt arbeidsområde og så videre. Det kan her også henvises til delegeringsreglement og andre relevante dokumenter.

Bokstav b slår fast at kommunedirektøren må ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Dette vil gjerne være rutiner og prosedyrer som er konkret tilpasset det området de skal gjelde for, og som er nødvendig for å sikre regeletterlevelse. Hva som er nødvendig å etablere av rutiner og prosedyrer vil blant annet måtte bero på en konkret vurdering av blant annet risiko for avvik. Det følger indirekte av kravet om å ha rutiner og prosedyrer at disse må gjelde for virksomheten, gjøres kjent og være tilgjengelige. I hvilken grad rutinene og prosedyrene skal dokumenteres i form av skriftliggjøring, vil følge av dokumentasjonskravet i bokstav d.

Bokstav c fastslår at internkontrollen skal sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes, og at avvik og risiko for avvik som er avdekket, følges opp. Dette er kommunedirektørens oppfølgingsplikt. Både konstaterte avvik og risiko for avvik skal følges opp. Allerede oppståtte feil skal korrigeres. Samtidig må kommunedirektøren forebygge at feil oppstår. Kommunedirektøren må skaffe oversikt over områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreducerende tiltak for å hindre og forebygge regelbrudd. Dette må gjøres ut fra både kortsiktig og langsiktig perspektiv.

Bokstav d fastslår at internkontrollen skal dokumenteres i den formen og i det omfanget som er nødvendig. Dokumentasjonskravet gjelder de ulike delene av internkontrollen som systemer, rutiner, instruksjoner og liknende, samt gjennomføring av konkrete kontroller og aktiviteter. Hva som er nødvendig må vurderes ut fra målet med internkontrollen, som er å sikre regeletterlevelse, og ut fra virksomhetens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter. En høy risiko for avvik innenfor et tjenesteområde vil for eksempel tilsa at kommunen skriftlig dokumenterer rutiner og andre prosedyrer.

Bokstav e fastslår at skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll skal evalueres og ved behov forbedres. Det skal gjøres en evaluering av hvordan den aktuelle virksomheten jobber med internkontroll. Evaluering og forbedring er viktig i arbeidet med internkontroll for å sikre systematisk oppfølging og utvikling som til enhver tid er tilpasset kommunens virksomhet. Dette vil også bidra til langsiktig læring og utvikling i kommunens arbeid med tjenesteyting og med internkontrollen.

3.2 Forholdet til private aktører

Mange kommuner benytter seg av private aktører til å utføre lovpålagte oppgaver for eksempel for å tilby velferdstjenester. 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. Dette er omtalt i Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.2.

Internkontrollbestemmelsen i § 25-1 gir ikke kommunen noen særskilte internkontrollplikter knyttet til private aktører. Kommunedirektørens plikt til å ha internkontroll etter denne bestemmelsen gjelder ikke for aktiviteter som utføres av 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. Det kan for eksempel inngå i avtalen kommunen har med en privat aktør at den private skal ha visse rutiner for oppfølging eller at visse lover eller forskrifter skal følges. 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 aktører utfører oppgaven. Ny kommunelov forsterker for øvrig kommunens kontrollmulighet overfor private utførere ved at kontrollutvalg og revisjon gis rett til innsyn og undersøkelser overfor andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen. Retten er begrenset til det som er nødvendig for å undersøke om kontrakten blir oppfylt. (§ 23-6 og § 24-10).

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 særlig lovgivning 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. Oftest er slike bestemmelser utformet som at både kommuner

og private aktører som utfører denne type oppgaver, skal ha internkontroll. Kommunene vil i forbindelse med avtale med private aktører om utførelse av oppgaver, også kunne stille krav om at også de private gjennomfører internkontroll innad i sin virksomhet, dersom dette ikke allerede er et lovpålagt krav. I kommunens internkontrollansvar etter § 25-1 vil det, som nevnt over, uansett ligge en plikt til å følge opp private aktører og de avtaler som er inngått.

4 Generelle prinsipper og vurderinger for særlovjennomgangen

4.1 Internkontrollbestemmelser med kommuneplikter

Prop. 46 L (2017–2018) slår fast i punkt 23.4.3 at særlovjennomgangen vil ta utgangspunkt i særlovgivningens internkontrollbestemmelser med kommuneplikter, med sikte på at disse i hovedsak skal oppheves. Hva som er bestemmelser om internkontroll, og om disse bestemmelsene knytter seg til kommuneplikter er derfor sentralt i vurderingen av om dette er en type bestemmelser som skal vurderes i særlovjennomgangen. Begge "kriteriene" må være oppfylt, og de vil her bli omtalt nærmere hver for seg.

Internkontroll

Regulering av internkontroll i særlovgivningen er i dag utbredt, og det finnes en rekke ulike bestemmelser om internkontroll. Innholdet i internkontrollbestemmelsene varierer, og begrepet internkontroll er ikke alltid brukt. Internkontrollbegrepet kan også ha noe ulik betydning og innhold i ulike sammenheng.

Noen bestemmelser bruker begrepet internkontroll eksplisitt, for eksempel barnevernloven § 2-1 andre ledd, sosialtjenesteloven § 5 og introduksjonsloven § 24. Andre bestemmelser bruker ikke begrepet i lovteksten, men stiller krav om at kommunen eller virksomheten må ha et system og/eller jobbe kontinuerlig og systematisk for å sikre at lov- og forskriftskrav blir oppfylt, for eksempel opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Noen bestemmelser stiller krav om aktiviteter som ofte kan ses på som internkontrollaktiviteter, for eksempel krav om å kartlegge risiko, dokumentasjonskrav, krav om evaluering og forbedring med mer. Mange av internkontrollbestemmelsene i særlovgivningen har også krav om arbeid med kvalitet, som for eksempel krav om at virksomheten må sørge for at arbeidstakere medvirker slik at kunnskap og erfaring utnyttes.

I vurderingen av om en bestemmelse skal anses for å være en internkontrollbestemmelse, er det i særlovjennomgangen lagt til grunn at det ikke er avgjørende om den enkelte bestemmelsen bruker begrepet internkontroll. Dersom begrepet er brukt, er det uproblematisk å slå fast at bestemmelsen er en internkontrollbestemmelse. Dersom bestemmelsen ikke bruker begrepet internkontroll, må det bero på en tolkning av bestemmelsen om denne skal anses å være en internkontrollbestemmelse og dermed inngå i særlovjennomgangen. I vurderingen må det blant annet ses hen til formålet med bestemmelsen, hvilke krav til aktiviteter og tiltak som bestemmelsen stiller krav om, og omtale i den aktuelle lovens forarbeider. Også bestemmelser som har krav om aktiviteter som kan ses på som elementer av internkontroll, bør være inkludert i særlovjennomgangen.

I vurderingen av hva som er en internkontrollbestemmelse, er det nærliggende å se på hvordan begrepet internkontroll brukes i kommuneloven av 1992, i ny kommunelov og i særlovgivningen. I 1992-loven brukes begrepet "betryggende kontroll" om internkontroll. I ny kommunelov brukes begrepet internkontroll i loven samtidig som loven inneholder en rekke aktiviteter og krav som er en del av internkontrollen. Dette er det gjort nærmere rede for i punkt 3.1. Bestemmelser i

særlovgivningen som inneholder noen av de kravene eller aktivitetene som er nevnt i internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov, er en type internkontrollbestemmelse som skal inngå i særlovgjennomgangen.

En fellesnevner for bestemmelsene i særlovgivningen er at de stiller opp regler for å sikre at virksomheten etterlever andre plikter pålagt i samme lov. Bestemmelsene fastslår som regel at kommunen eller virksomheten skal ha en form for kontroll for å sikre at de utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller medhold av lov. Noen lover har ytterligere bestemmelser om dokumentasjonskrav og liknende, og mange lover har også en forskriftshjemmel.

Forskriftene om internkontroll inneholder ofte detaljerte bestemmelser om formål, virkeområde, definisjon av internkontroll, innholdet i internkontrollen og dokumentasjonskrav. Én definisjon av internkontroll som er brukt i flere forskrifter, er at internkontroll er «systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om».

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, 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, bør inngå i særlovgjennomgangen.

Kommuneplikt

Begrepet kommuneplikt brukes her som et begrep for å beskrive de plikter som er rettet mot kommunen som kommune. På den annen side har man aktørplikter som er plikter kommunen har på lik linje med enhver annen som driver en type virksomhet. Typiske aktørplikter er for eksempel plikter som gjelder for alle arbeidsgivere eller for alle som behandler personopplysninger. Ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven skal ikke erstatte internkontrollbestemmelser med aktørplikter.

Det er som regel ikke tvilsomt om en pliktbestemmelse er en kommuneplikt eller aktørplikt. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være mer uklart eller det kan være ulike oppfatninger av spørsmålet. Det er derfor behov for en nærmere forklaring av hvordan begrepet kommuneplikt skal forstås i denne sammenheng.

Begrepet kommuneplikt brukes verken i kommuneloven av 1992 eller i ny kommunelov. Ved bruken av begrepet kommuneplikt i forbindelse med omtale av særlovgjennomgangen, er det i Prop 46 L (2017–2018) og i NOU 2016:4 sagt lite om hva som ligger i begrepene kommuneplikt og aktørplikt.

I særlovgjennomgangen er det lagt til grunn at det ikke er grunn til å tolke kommunepliktbegrepet annerledes i særlovgjennomgangen, enn slik det har blitt forstått i tilknytning til kommuneloven. Det skal derfor her sees nærmere på hvordan begrepet kommuneplikt tidligere er brukt.

Begrepene kommuneplikt og aktørplikt ble først ble tatt i bruk og forklart av tilsynsutvalget i NOU 2004:17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Begrepene ble gjengitt i Ot.prp. 97 (2005–2006) og tatt i bruk i forbindelse med innføringen av reglene om tilsyn i kapittel 10 A i kommuneloven av 1992. Det er nærliggende at begrepene skal forstås på samme måte i forbindelse med særlovgjennomgangen som de tidligere har blitt forstått og omtalt i forbindelse med tilsynsreglene i kommuneloven. Begrepenes betydning i tilsynssammenheng er derfor relevant. Det følger av § 60 a andre ledd i kommuneloven av 1992 at reglene om tilsyn i kommuneloven er avgrenset til tilsyn med "plikter som bare er pålagt kommunene eller fylkeskommunene". I merknad til denne bestemmelsen (Ot.prp. 97 (2005–2006) side 63) er dette forklart med at virkeområdet for kapittel 10 A er avgrenset til tilsyn med plikter som bare er pålagt kommuner og fylkeskommuner, og som er pålagt disse i egenskap av at de er lokale folkevalgte organer. Disse pliktene er i merknaden beskrevet som de genuine kommunepliktene. Det er videre presisert at reglene ikke gjelder tilsyn med at kommunen eller fylkeskommunen etterlever regler som retter seg mot alle som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste. I NOU 2004:17 s. 99-100 er det blant annet uttalt at kommunen kan være pålagt oppgaver i lovgivningen i egenskap av å være en kommune og at dette er plikter som kun er pålagt kommunene i egenskap av å være folkevalgte organer. Videre sies det at dette kan karakteriseres som de genuine kommunepliktene. I den nærmere omtalen av bruken av begrepet sies det at det i kommunepliktene kan ligge både et sørge-for-ansvar, rett til å drive myndighetsutøvelse og plikt til å drive selve tjenesteproduksjonen.

Ny kommunelov § 30-1 viderefører bestemmelsene i § 60 a i kommuneloven av 1992, og har en tilsvarende formulering og begrepsbruk. I merknaden til § 30-1 (Prop. 46 L (2017–2018) side 419) forklares begrepsbruken slik:

Reglene i kapittel 30 gjelder for tilsyn med kommunepliktene. Med kommuneplikter menes plikter som er pålagt kommunene eller fylkeskommunene som forvaltningsorgan, for eksempel plikt til å yte tjenester til befolkningen eller ansvar for en oppgave. Reglene gjelder uavhengig av hvordan kommunen organiserer seg for å løse sine plikter. Tilsynsmyndigheten fører altså tilsyn med det faktiske tjenestetilbudet eller utførelsen av kommunens lovpålagte oppgave uavhengig av om tjenesten ytes eller oppgaven løses i regi av kommunen selv, gjennom avtale mellom private eller gjennom interkommunalt samarbeid.

Det er lagt til grunn at det sentrale i vurderingen av om en pliktbestemmelse er en kommuneplikt eller aktørplikt, er om den aktuelle plikten er en plikt som bare gjelder for kommuner og om den aktuelle plikten er pålagt kommunene i egenskap av at kommunene er lokale, folkevalgte organer.

Kommunene kan selv velge hvordan de innretter seg for å løse en lovpålagt oppgave. Mange kommuner har for eksempel innenfor velferdstjenester valgt å løse sine oppgaver ved å inngå avtaler med private eller ideelle tjenesteytere. 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. Det blir dermed ikke relevant for avklaringen av kommunepliktbegrepet om det er mange private eller ideelle aktører som utfører oppgaven. Skillet mellom hva som er kommuneplikter og hva som er aktørplikter påvirkes ikke av om

eller hvor stort innslag av private aktører som på det aktuelle tidspunkt finnes på det aktuelle området. Det sentrale er hvem den aktuelle plikten er lagt til.

4.2 Hovedprinsippet om å oppheve særlovbestemmelser

Ved gjennomgangen av hver enkelt internkontrollbestemmelse er utgangspunktet at det skal gjøres en vurdering av om bestemmelsen skal oppheves. Dette hovedprinsippet for særlovgjennomgangen om å i hovedsak oppheve internkontrollbestemmelser i særlovgivningen fremkommer, som tidligere omtalt, klart av forarbeidene. I Prop. 46 L (2017–2018) i punkt 23.4.3 sies det at "Særlovgjennomgangen 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". Målet med særlovgjennomgangen er altså at internkontrollbestemmelser med kommuneplikter i særlovgivningen skal oppheves så langt det er mulig, slik at det blir kommunelovens internkontrollbestemmelse som regulerer internkontrollen. Dette blir således utgangspunktet for vurderingen av de enkelte bestemmelsene.

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. Dette vil gjelde uansett om det er hele eller deler av en internkontrollbestemmelse som vurderes opprettholdt. Bare unntaksvis vil det foreligge slike særlige grunner. I forarbeidene vises det til to eksempler på grunner for å beholde regulering om internkontroll i særlovgivningen. Det er "regulering knyttet til private aktører som yter tjenester på vegne av kommunen" og "særskilte krav knyttet til EU-direktiver eller andre internasjonale forpliktelser". Videre understrekes det at regulering "i så fall bør begrenses til bestemmelser som kommer i tillegg til det som er regulert i kommuneloven slik at dobbeltregulering unngås".

I tillegg har Stortinget fastslått at forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgssektoren med tilhørende hjemler ikke skal inngå i særlovgjennomgangen. Se nærmere omtale av dette i punkt 5.4 nedenfor.

Innenfor disse prinsippene og rammene må det vurderes og begrunnes konkret hva som eventuelt kan tilsi en fortsatt internkontrollregulering i særlovgivningen. Dette vil gjerne være spesifikt for den enkelte sektoren og lovområdet. Resultatet av slike vurderinger og begrunnelser må i en samlet vurdering veie tyngre enn hensynene bak hovedprinsippet om oppheving av eksisterende bestemmelser. En særregulering av internkontroll i egen lov eller forskrift må altså begrunnes godt. I gjennomgangen av særlovgivningen i punkt 5 nedenfor har det blitt gjort en slik konkret vurdering av eventuelle grunner for å beholde noe regulering om internkontroll opp mot hensynet bak hovedprinsippet om oppheving. Det har vært et mål at en eventuell gjenstående regulering skulle bli så begrenset som mulig og at dobbeltregulering skulle unngås i størst mulig grad. Som en del av dette har det også blitt vurdert hvilke konsekvenser det vil ha å erstatte internkontrollbestemmelsen med internkontrollkravet i kommuneloven – sammenlignet med konsekvenser av andre aktuelle alternativer. EU-direktiver eller andre internasjonale forpliktelser har ikke fremkommet som noen aktuell grunn for særregulering i denne gjennomgangen. Spørsmål knyttet til private aktører dukket opp i ulike varianter og vil omtales nærmere i punkt 4.6 og under den konkrete gjennomgangen av aktuelle bestemmelser.

For de tilfellene der det har vært aktuelt å beholde noe regulering av internkontroll i særlovgivningen, har det i gjennomgangen vært viktig å se helhetlig hvordan dette i så felle skulle

være. Av hensyn til likhet og forenkling i lovverket, er det en fordel om like eller lignende typetilfeller reguleres likt. Der det er mulig, og ikke andre hensyn som tilsier noe annet, er det et mål å bruke like formuleringer og lik reguleringsmåte på sammenlignbare tilfeller. Dette vil gjøre lovtolkning og lovanvendelsen enklere.

En tilsvarende vurdering som her er gjort, må også for fremtiden gjøres dersom det skal vurderes regulering av internkontroll på enkelte områder. Utgangspunktet nå er at det ikke er behov for ytterligere regulering av internkontroll med kommuneplikter, da kommuneloven regulerer dette.

4.3 Henvisningsbestemmelser

Når internkontrollbestemmelser i særloven oppheves, vil kommuneloven regulere kravet til internkontroll. Rettslig sett vil det derfor ikke være nødvendig med noen omtale av internkontroll i særlovgivningen. Kommunelovens bestemmelser om internkontroll gjelder for all kommunal virksomhet. I særlovjennomgangen har det likevel oppstått spørsmål om å ta inn bestemmelser i særloven med en ren henvisning til internkontrollkravet i kommuneloven i de tilfeller der internkontrollkravet etter særlovgivningen skal oppheves.

Utgangspunktet for særlovjennomgangen har vært at henvisningsbestemmelser ikke skal tas inn i særlovgivningen, da det ikke er ønskelig eller nødvendig at man i én lov henviser og uttrykkelig sier at bestemmelser i en annen lov gjelder. Generelt anses ikke dette som god lovgivningsteknikk. Det rettslige kravet til internkontroll vil uansett være det samme enten man har en slik bestemmelse eller ikke. Det kan også skape tolkningstvil dersom en henvisningsbestemmelse bruker andre formuleringer enn det det henvises til. Videre kan det skape uklarhet dersom det noen steder er en slik henvisning og andre steder ikke. Det vil kunne oppstå usikkerhet om en slik forskjell har noen rettslig betydning.

På den annen side kan en henvisningsbestemmelse ha en viss pedagogisk verdi. Informasjon om internkontrollkravet i kommuneloven vil imidlertid uansett kun gis på annet vis som for eksempel i en veileder e.l.

Henvisningsbestemmelser har, så langt det har vært mulig, ikke blitt tatt inn i særlovgivning der kommunelovens internkontrollkrav skal gjelde. På enkelte områder er det likevel foreslått å ta inn henvisningsbestemmelser. Dette er dels begrunnet i særskilte behov for enkelte sektorer eller lover, og dels er det begrunnet med et ekstra stort pedagogisk behov der det tidligere har vært en tydelig eller omfattende internkontrollbestemmelse. Å ta ut en slik eksisterende bestemmelse om internkontroll har på enkelte områder medført et særlig behov for å synliggjøre at det fortsatt eksisterer krav om internkontroll og for å vise hvor reguleringen av dette står.

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

Slike henvisningsbestemmelser er formulert som rene henvisninger, slik at det skal være helt klart at selve internkontrollkravet kun reguleres av kommuneloven og at det ikke finnes noen "tilleggskrav" eller "tilleggsformuleringer" i henvisningsbestemmelsen. I den utstrekning det har vært mulig har også eventuelle henvisningsbestemmelser blitt utformet mest mulig likt.

4.4 Forskriftshjemmel

I Prop. 46 L (2017–2018) er det sagt at forskriftshjemmel for internkontrollkrav i kommuneloven generelt ikke er ønskelig, men at dersom det er særlige behov for det kan det være aktuelt å ta inn en forskriftshjemmel i særlovgivningen.

Det har ikke kommet frem noen særlige behov som tilsier innføring av noen ny forskriftshjemmel i denne omgang. Det blir derfor ikke foreslått noen slike forskriftshjemler i dette høringsnotatet.

4.5 Kvalitetsforbedring og lignende krav

Forarbeidene til ny kommunelov, både NOU 2016:4 og Prop. 46 L (2017–2018), 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 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. Som eksempler på bestemmelser om kvalitetsarbeid er krav om å sørge for at arbeidstakerne medvirker, å gjøre bruk av erfaringer fra pasienter, tjenestemottakere og pårørende, og krav om å sørge for at virksomheten arbeider systematisk for kvalitetsforbedring. Forarbeidene legger 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. (se NOU 2016: 4 side 309 og Prop. 46 L (2017–2018) side 274-275).

I Prop. 46 L (2017–2018) påpekes det imidlertid også "at noen av disse elementene allerede er omfattet av enkelte ordinære pliktregler i særlovgivningen. Dette kan være krav om kvalifikasjoner, brukermedvirkning og lignende. Slike pliktbestemmelser vil gjelde som før."

Forarbeidene omtaler således to varianter av denne type 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.

Utgangspunktet i særlovgjennomgangen har vært at internkontrollbestemmelser som inneholder denne type krav skal oppheves. De skal ikke erstattes med noe annet enn den generelle internkontrollbestemmelsen i kommuneloven. Kun helt unntaksvis kan denne type krav blir stående, og det må i så fall begrunnes særskilt.

I arbeidet med særlovgjennomgangen har det ved vurderingen av enkelte bestemmelser blitt reist spørsmål om konkrete krav er en del av en internkontrollregulering, eller om det er en del av andre særskilte pliktregler. Dette kan være vanskelige grensespørsmål som krever konkrete vurderinger. Et generelt utgangspunkt er at dersom slike krav direkte inngår i en internkontrollbestemmelse i gjeldende regulering, er utgangspunktet at den skal oppheves. For andre reguleringsmåter der slike krav fremstår som mer separate krav uten direkte tilknytning til et internkontrollkrav, er det vanskeligere å si generelt at den må oppheves. For helt selvstendige krav av denne type, som altså ikke er knyttet til internkontrollkrav, er det antakelig mer nærliggende å si at det ikke er en forventning om å oppheve disse i særlovgjennomgangen.

For øvrig vil det alltid være relevant å vurdere hvorvidt denne type krav virkelig trengs ved siden av et generelt krav om internkontroll. Dersom det både finnes kvalitetskrav i en internkontrollbestemmelse og det finnes en egen pliktbestemmelse med tilsvarende krav, er det ikke behov for begge deler. En internkontrollbestemmelse vil uansett innebære et generelt krav om

internkontroll for å sikre at alle plikter i lover og forskrifter overholdes. Det er unødvendig og en form for dobbeltregulering å ha det begge steder.

4.6 Private aktører

Som beskrevet foran i punkt 3.2, vil kommuner noen ganger bruke private aktører enten ved at de kjøper tjenester eller ved at de overlater oppgaver til private aktører. Kommunenes lovpålagte oppgaver vil fortsatt være kommunens ansvar selv om den velger å la private helt eller delvis utføre dette. (I denne sammenheng menes både ideelle og andre private aktører når vi bruker begrepet private aktører.) Kommunens internkontrollansvar vil da inkludere måten kommunen selv bruker private aktører og gjennom det sikrer at plikter som er pålagt kommunene overholdes uansett om kommunen utfører oppgavene selv eller overlater dem til private. Her vil et sentralt punkt gjerne være den avtalen kommunen har inngått med den private aktøren.

Kommuneloven pålegger ikke den private aktøren noe krav om å ha internkontroll. Et krav om internkontroll kan eventuelt 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. Dette vil være tilfelle dersom for eksempel krav i særlovgivningen om internkontroll er utformet som en felles bestemmelse der både kommuner og private aktører som utfører denne type oppgaver, skal ha internkontroll. Spørsmålet i særlovgjennomgangen blir da hvordan man kan endre bestemmelsen slik at kommunen er omfattet av kommunelovens krav om internkontroll samtidig som de private aktører fortsatt skal ha et internkontrollkrav.

I Prop. 46 L (2017–2018) er slike tilfeller nevnt som eksempel på situasjoner der det kan være aktuelt å ikke bare oppheve internkontrollbestemmelsen, men å ha en særskilt bestemmelse om internkontroll i særloven. Det er ikke meningen at særlovgjennomgangen skal resultere i en svekkelse av krav til private aktører.

Utgangspunktet for særlovgjennomgangen har således vært at private aktører som i dag er omfattet av et krav om internkontroll, fortsatt skal være det. Mens private aktører som i dag ikke er omfattet av et krav om internkontroll, heller ikke skal få det gjennom denne særlovgjennomgangen. Særlovgjennomgangen tar således ikke sikte på å gjøre endringer i situasjonen for private aktører her. Der det i dag ikke gjelder noen krav om internkontroll for private, vil en innføring av dette eventuelt gjøres i egne prosesser der helheten i et slikt forslag utredes.

For interkontrollbestemmelser som i dag gjelder både kommunen og private og som skal oppheves, er det vurdert hvordan det kan sikres at et krav om internkontroll fortsatt gjelder for private aktører. Dette kan gjøres på ulike måter som bl.a. vil være avhengig av hvordan eksisterende regulering er utformet. Er det en egen bestemmelse rettet mot private og eventuelt andre ikke-kommunale aktører, vil denne kunne gjelde som før og fortsatt sikre at også private har et krav om internkontroll. Er det derimot én bestemmelse som har krav om internkontroll rettet mot både kommunen og andre tjenesteytere på det aktuelle område, vil en oppheving av denne måtte følges opp med en egen regulering for private eller andre tjenesteytere. Dette kan for eksempel gjøres ved en henvisning til at internkontrollkravet i kommuneloven skal gjelde på tilsvarende måte for private/andre aktører/tjenesteytere.

4.7 Hjemler for tilsyn med internkontroll

I ny kommunelov er det ikke tatt inn noen egen bestemmelse om tilsyn med internkontroll. Det er fortsatt slik at dersom det skal føres tilsyn med kommunens internkontroll på ett område, må særloven som hjemler tilsyn også ha en henvisning til at tilsynshjemmelen inkluderer internkontrollkravet i kommuneloven. Dette er omtalt i Prop. 46 L (2017–2018) på side 278. Der det i dag er henvist til en internkontrollbestemmelse i særlovgivningen som oppheves, må det tas inn en henvisning til ny kommunelov § 25-1. Dette er tekniske endringer som er en konsekvens av de endringene som gjøres med internkontrollbestemmelsene.

Endringer i tilsynshjemler i de aktuelle særlovene er tatt inn i forslagene til lovendringer i dette høringsnotatet kapittel 9.

5 Gjennomgang av de enkelte bestemmelser i lover og forskrifter

5.1 Innledning

I dette kapitlet gjennomgås aktuelle lover og forskrifter for hvert departement med vurderinger og konkrete endringsforslag.

I tillegg omtales, under de enkelte departementene, bestemmelser som har vært vurdert i særlovgjennomgangen men hvor det ikke foreslås endringer, og bestemmelser som har vært eller vil bli vurdert i andre prosesser.

For øvrig vises til kapittel 8 for lovendringsforslag, kapittel 9 for forslag til endringer i forskrifter og kapittel 10 for skjematisk oversikt over lover og forskrifter det foreslås endringer i.

5.2 Arbeids- og sosialdepartementet

5.2.1 Sosialtjenesteloven med internkontrollforskrift

5.2.1.1 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. Driften av NAV-kontoret er et felles ansvar, men stat og kommune har likevel et selvstendig ansvar for sine tjenester.

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. Disse tjenestene er stønad til livsopphold, opplysning råd og veiledning, midlertidig botilbud, kvalifiseringsprogram og individuell plan. Det følger av bestemmelsen at kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller plikten til å føre internkontroll.

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 om innholdet i plikten til å føre internkontroll etter sosialtjenesteloven § 5. Internkontroll er i forskriften definert som systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i

medhold av sosialtjenesteloven, se forskriften § 3. Internkontrollen skal i henhold til forskriften § 5 dokumenteres i den formen og det omfanget som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Innholdet i internkontrollen er detaljert regulert i § 4. Blant annet er det et krav om at internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfanget som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av sosialtjenesteloven.

5.2.1.2 Vurderinger og forslag

Departementet foreslår at sosialtjenesteloven § 5 om internkontroll og forskrift om internkontroll i kommunalt NAV oppheves.

En forutsetning for å innta en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll i kommuneloven er at særlovgivningens bestemmelser om internkontroll oppheves, med mindre det foreligger et særskilt og begrunnet behov for å beholde slike bestemmelser. Etter departementets vurdering foreligger det ikke et slikt behov for å videreføre bestemmelser om internkontroll i eller i medhold av sosialtjenesteloven. Den nye internkontrollbestemmelsen i den nye kommuneloven stiller i mindre grad detaljerte krav til internkontrollen enn det som er tilfelle i særlovgivningen den skal erstatte. Videre ligger det til grunn for særlovgjennomgangen at det er elementer i sektorlovgivningen som det ikke er nødvendig å videreføre som et lovkrav i en internkontrollbestemmelse, for eksempel krav om kvalifisert personell, tilgang til regelverk for ansatte og krav om brukermedvirkning, se punkt 4.5.

Departementet er av den oppfatning at det ikke foreligger noen særlig grunn til å videreføre særlige, detaljerte internkontrollregler på sosialtjenesteområdet. Det vil også være i tråd med Stortingets forutsetninger og målet om enklere og mer helhetlig internkontrollregelverk, at reglene oppheves og erstattes av internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov. Et mer samordnet og forenklet regelverk om internkontroll vil etter departementets vurdering bidra til å styrke kommunens internkontroll med tjenester etter sosialtjenesteloven. I henhold til kommuneloven § 25-1 andre ledd skal internkontrollen være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. De vesentlige elementer i internkontrollen er tatt inn i § 25-1 tredje ledd. Kommunelovens bestemmelse om internkontroll ivaretar dermed de vesentlige elementene i dagens sosialtjenestelov § 5 med forskrift.

Gitt at NAV-kontorene har det særpreget at de består av en statlig og en kommunal del, mener departementet at det av pedagogiske hensyn er viktig at kravet til internkontroll synliggjøres i sosialtjenesteloven. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen i sosialtjenesteloven § 5 erstattes av en bestemmelse som viser til plikten til å føre internkontroll i kommuneloven.

Ved opphevelse av sosialtjenesteloven § 5 om internkontroll, og forskrift gitt i medhold av bestemmelsen, vil kommuneloven regulere kravet til internkontroll på sosialtjenesteområdet. Den nye bestemmelsen om internkontroll i kommuneloven pålegger kommunen en plikt til å føre internkontroll med administrasjonens virksomhet, det vil si alle deler av administrasjonen. Plikten til å føre internkontroll på sosialtjenesteområdet vil dermed ikke lenger være begrenset til virksomhet og tjenester etter sosialtjenesteloven kapittel 4, men omfatte alle plikter kommunen har etter loven, herunder kapittel 3 om blant annet generell forebyggende virksomhet knyttet til levekår, samarbeid med andre deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner, medvirkning til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer og plikt til å utarbeide beredskapsplan.

Sentralt i kommunelovens nye internkontrollbestemmelse er risikovurderinger og at kommunen må gjøre en konkret vurdering av sannsynligheten for at regler ikke følges og konsekvenser av eventuell

svikt. Vurderingene skal gjøres samlet for kommunen som helhet og innenfor de enkelte delene av kommunens virksomhet. De sosiale tjenestene er samfunnets siste sikkerhetsnett og blant de mest grunnleggende velferdstjenestene, noe som gjør at konsekvenser av feil vil være store. Det vil derfor alltid være behov for internkontroll med virksomhet etter sosialtjenesteloven. Innretningen og omfanget av internkontrollen må likevel vurderes og tilpasses konkret.

I henhold til sosialtjenesteloven § 6 har kommunen ansvar for nødvendig opplæring av kommunens personell i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det ligger til grunn for særlovjennomgangen at slike elementer i internkontrollregulering ikke skal videreføres fordi det hører mer hjemme som en del av kommunens generelle styring og ledelse. Departementet har vurdert om bestemmelsen som følge av dette skal oppheves, men er av den oppfatningen at bestemmelsen har en selvstendig betydning som gir grunn til å videreføre den. Etter departementets vurdering innebærer bestemmelsen en viktig klargjøring og understreking av kommunens ansvar for opplæring i NAV-kontoret, som består av en statlig og en kommunal del. Departementet foreslår derfor ingen endringer i denne bestemmelsen.

5.3 Barne- og likestillingsdepartementet

5.3.1 Barnevernloven med internkontrollforskrift

5.3.1.1 Gjeldende rett

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

Kommunen 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. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om internkontroll.

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

5.3.1.2 Vurderinger og forslag

Bestemmelsen om kommunens plikt til å ha internkontroll

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 kjennetegnes av systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov. Tilsyn med det kommunale barnevernet tyder på at ledelsen i mange kommuner i for liten grad følger opp sine barneverntjenester gjennom slike former for overordnet og systematisk planlegging og kontroll. Dette er bl.a. omtalt i Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*.

Etter barne- og likestillingsdepartementets vurdering vil et mer samordnet og forenklet regelverk om internkontroll bidra til å styrke kommunens internkontroll med barnevernet. I henhold til kommuneloven § 25-1 andre ledd skal internkontrollen være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. De vesentlige elementer i internkontrollen er tatt inn i tredje ledd, og kommunelovens bestemmelse om internkontroll ivaretar dermed de vesentlige

elementene i dagens barnevernlov § 2-1 andre ledd med forskrift. Samtidig er det av pedagogiske hensyn viktig at kravet til internkontroll synliggjøres i barnevernloven.

Barne- og likestillingsdepartementet foreslår derfor at bestemmelsen i barnevernloven § 2-1 andre ledd erstattes av en bestemmelse som henviser til plikten til å føre internkontroll i kommuneloven § 25-1. Vi foreslår samtidig at forskrift 14. desember 2005 nr. 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester oppheves. Det er ikke behov for å beholde dagens forskriftshjemmel i den nye henvisningsbestemmelsen.

Internkontrollbestemmelsen er blant de lovkravene som fylkesmannen kan føre tilsyn med etter barnevernloven § 2-3b. Ved å beholde § 2-1 andre ledd som en henvisningsbestemmelse vil det ikke være behov for å endre tilsynsbestemmelsen, selv om kravet til internkontroll følger av kommuneloven.

Det kan bli aktuelt å vurdere en ny forskriftshjemmel på et senere tidspunkt, men det vil være en forskriftshjemmel som skal dekke et annet behov og således vil måtte utformes annerledes enn dagens. Det vises til at behovet for særskilte regler om internkontroll for private aktører vil bli vurdert i forbindelse med en pågående utredning av rammevilkår ved bruk av private aktører, se nedenfor. Som en oppfølging av dette må det også vurderes om en eventuell regulering skal gjøres i lov, forskrift eller begge deler. En eventuell forskriftshjemmel i den forbindelse vil således uansett måtte se annerledes ut enn dagens forskriftshjemmel.

Særlig om bruk av private aktører

Private aktører er viktige bidragsyttere i barnevernet. De siste årene har det vært en sterk vekst i bruken av disse aktørene, både når det gjelder omfanget av områder og hvordan private benyttes. I følge en undersøkelse gjennomført av Vista Analyse benyttet 77% av landets barneverntjenester i 2014–2015 private aktører til å utføre en eller flere av kommunens lovpålagte oppgaver.¹

Barneverntjenestene benytter private aktører blant annet til saksbehandling både i forbindelse med gjennomføring av undersøkelser og i forbindelse med gjennomføring og oppfølging av ulike former for barneverntiltak både i og utenfor hjemmet. Eksempler på dette er at private benyttes til tolketjenester og oversettelser, sakkyndige utredninger, veiledning til ansatte og fosterforeldre og ulike former for hjelpetiltak i hjemmet.

Kommunen kan ikke delegere eller legge oppgaver etter barnevernloven som innebærer utøvelse av offentlig myndighet til en privat aktør. Kommunene har likevel anledning til å benytte private til å bistå kommunen i utførelse av visse oppgaver både av faglig og administrativ karakter. Dette gjelder også i tilfeller der private brukes i forbindelse med kommunens utøvelse av oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. En slik bruk av private aktører kan ikke innebære at den private aktøren tildeles myndighet eller et selvstendig ansvar for en oppgave som innebærer myndighetsutøvelse.

Som nevnt ovenfor følger det av dagens barnevernlov at kommunen plikter å ha en internkontroll som omfatter alle deler av kommunens oppgaver etter barnevernloven. Private aktører er ikke direkte omfattet av bestemmelsen om internkontroll, men kommunen må sikre at den har nødvendig og tilstrekkelig kontroll med at virksomheten hos private som utfører oppgaver for barneverntjenesten drives i samsvar med lov og annet regelverk. Dette innebærer at kommunen må

¹ Vista analyse, *Bruken av private aktører i barnevernet – ansvar på avveie?* Rapport 2016/19

ha rutiner for systematisk oppfølging av den private aktøren, og at dette inngår som en del av kommunens internkontrollsystem.

Videre må kommunen til enhver tid ha oppdatert og tilgjengelig dokumentasjon som viser hvordan det sikres at oppgavene utføres i samsvar med lov- og annet regelverk. Dette innebærer at barneverntjenesten også må ha rutiner for systematisk oppfølging ved bistand fra private aktører, samt dokumentasjon på hvordan oppfølgingen faktisk skjer. Videre må barneverntjenesten kunne dokumentere at vedtak og beslutninger om utøvelse av offentlig myndighet er fattet av barneverntjenesten.

Forslaget om å endre barnevernslovens bestemmelse om internkontroll til en bestemmelse som henviser til kapittel 25, endrer ikke på dette. Se for øvrig nærmere omtale av dette foran i punkt 4.6.

Forslag

Barne- og likestillingsdepartementet foreslår etter dette at barnevernloven § 2-1 andre ledd skal lyde:

Kommunen skal ha internkontroll etter reglene i kommuneloven kapittel 25.

Videre foreslås det at forskrift 14. desember 2005 nr. 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester oppheves.

5.3.2 Internkontrollbestemmelser knyttet til barnevern som har blitt vurdert og som ikke inngår i særlovgjennomgangen

I forbindelse med særlovgjennomgangen er det også enkelte internkontrollbestemmelser som har blitt vurdert nærmere, men hvor konklusjonen er at bestemmelsene ikke skal inngå i særlovgjennomgangen. Det foreslås derfor ingen endringer knyttet til disse.

Barneverninstitusjoner

I forskrift 10. juni 2008 nr. 580 om kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner er det regler om internkontroll i kapittel 2. Forskriften gjelder statlige, private og kommunale barnevernsinstitusjoner. Det er et statlig ansvar å sørge for at det er et tilstrekkelig institusjonstilbud på barnevernområdet jf. barnevernloven § 2-3 andre ledd bokstav a og § 5-1. I praksis ivaretar Bufetat dette ansvaret ved en kombinasjon av egne statlige institusjoner og å kjøpe plasser i private institusjoner som er godkjent av etaten etter barnevernloven § 5-8. Private og kommunale institusjoner skal godkjennes jf. barnevernloven § 5-8. I godkjenningsforskriften (27. oktober 2003 nr. 1283) § 5 stilles blant annet krav om at institusjonen bare kan godkjennes hvis den drives i samsvar med barnevernloven og forskrifter, herunder forskrift om krav til kvalitet og internkontroll. I Oslo kommune er det en særegen ordning ved at Bufetats oppgaver ivaretas av kommunen selv, jf. barnevernloven § 2-3 a. Også Oslo kommune ivaretar dette ansvar gjennom en kombinasjon av egne kommunale institusjoner og kjøp av plasser i private institusjoner. Forskriften gjelder samtlige institusjoner.

Tilsvarende regler om internkontroll gjelder for sentre for foreldre og barn jf. forskrift for sentre for foreldre og barn §§ 14 til 16. Også denne forskriften gjelder for statlige, private og kommunale sentre for foreldre og barn.

Departementet mener at internkontrollreglene her ikke gjelder internkontroll med kommuneplikter. Det er ingen plikt for kommunene til å ha denne type institusjoner, og det er kun enkelte kommuner

som faktisk har slike institusjoner. De pliktene som gjelder godkjenning og drift av slike institusjoner er de samme enten institusjonen er kommunal, privat eller statlig, Det er altså ikke krav som bare er rettet mot kommuner. Forskriften er også hjemlet i barnevernloven § 5-10 og ikke i internkontrollbestemmelsen for kommunene i § 2-1. Følgelig må dette anses som aktørplikter og ikke kommuneplikter. Internkontrollbestemmelsene i disse forskriftene skal av den grunn ikke inngå i denne særlovsgjennomgangen.

5.3.3 Andre prosesser vedrørende barnevern.

Til orientering nevnes her aktuelle bestemmelser eller spørsmål knyttet til internkontroll som vil bli vurdert i andre prosesser.

Høringsnotat – Forslag til ny barnevernslov

Barne- og likestillingsdepartementet sendte 4 april 2019 forslag til ny barnevernslov på høring, med høringsfrist 1. august 2019. I forslag til ny § 15-2 foreslår departementet å videreføre dagens bestemmelse om kommunens plikt til å føre internkontroll, jf. § 2-1 annet ledd. Departementet viser i høringsnotatet til Kommunal- og moderniseringsdepartementets gjennomgang av bestemmelser om internkontroll i særlovgivningen, og at eventuelle endringer i gjeldende bestemmelse vurderes i forbindelse med denne særlovsgjennomgangen.

Disse to prosessene vil samkjøres slik at endringene som nå foreslås i internkontrollreguleringen, vil komme inn i ny barnevernslov.

Private aktører

Barne- og likestillingsdepartementet varslet i Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)* en gjennomgang av rammevilkårene for private aktører i barnevernet. Arbeidet innebærer en samlet gjennomgang av rammevilkårene for private aktører som leverer tjenester til kommunalt og statlig barnevern. Det skal foreslås endringer hvis dette anses nødvendig ut fra hensynet til at private aktører skal benyttes på en måte som understøtter et godt og effektivt barnevern, herunder at private benyttes innenfor lovlige rammer. Tilstrekkelig styring og kontroll ved bruk av private er viktig for å kunne ivareta rettssikkerheten til barn og familier i barnevernet.

I forbindelse med denne gjennomgangen vil Barne- og likestillingsdepartementet blant annet vurdere hvorvidt også private aktører som bistår kommunens barneverntjeneste, bør pålegges krav til internkontroll, og hvordan en slik plikt i så fall kan utformes.

Krav om opplæring

Som en oppfølging av Barne- og likestillingsdepartementets kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018-2024 arbeider departementet med å vurdere krav til kompetanse og krav til autorisasjon. Departementet vil i den forbindelsen vurdere barnevernloven § 2-1 siste ledd om at kommunen har ansvar for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell.

5.3.4 Krisesenterloven

5.3.4.1 Gjeldende rett

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

§ 8. Internkontroll

Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at dei verksemdene og tenestene som utgjer krisesentertilbudet, utfører oppgåvene sine i samsvar med krav fastsette i lov eller forskrift. Kommunen må kunne gjere greie for korleis ein oppfyller denne plikta.

5.3.4.2 Vurdering og forslag

Barne- og likestillingsdepartementet har vurdert krisesenterloven § 8.

Kommunen er etter dagens bestemmelse i krisesenterloven § 8 ansvarlig for å føre internkontroll for å sikre at de virksomhetene og tjenestene som utgjør krisesentertilbudet utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift.

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. Kommunelovens bestemmelse om internkontroll ivaretar de elementene som fremgår av internkontrollplikten i krisesenterloven § 8 og har i tillegg flere elementer regulert.

I samsvar med Prop. 46 L (2017–2018) foreslår departementet å oppheve internkontrollbestemmelsen i krisesenterloven § 8. Når krisesenterloven § 8 oppheves, vil kommunenes plikt til å ha internkontroll med krisesentertilbudet i kommunen følge av kommuneloven § 25-1. Barne- og likestillingsdepartementet mener det ikke er nødvendig med en henvisningsbestemmelse i krisesenterloven som viser til kravet om internkontroll i kommuneloven. Slike bestemmelser er i utgangspunktet ikke ønskelig ut fra et lovteknisk synspunkt og vil heller ikke ha noen rettslig betydning da det materielle kravet til internkontroll uansett vil følge av internkontrollbestemmelsen i kommuneloven.

Kommunen er pliktsubjekt etter dagens krisesenterlov og skal "sørgje for eit krisesentertilbod", jf. krisesenterlova § 2. Kommunene har valgfrihet til å gjøre dette slik de ønsker. Kommunene kan drive krisesenteret selv, etablere et interkommunalt samarbeid eller kjøpe tjenester av andre, jf. Ot.prp .nr. 96 (2008–2009). I 2017 var det til sammen 47 krisesentertilbud i Norge, se Bufdirs statistikk over krisesentertilbudet i kommunene.² 10 av disse er organisert som stiftelser, og 7 som frivillig eller privat virksomhet. Ett har oppgitt en annen organisasjonsform.³

Ny kommunelov har flere bestemmelser knyttet til private aktører selv om internkontrollbestemmelsen ikke sier noe om dette spesifikt. Internkontroll og private aktører er omtalt relativt grundig i forarbeidene, se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.2. Utgangspunktet når det gjelder lovpålagte plikter, er at kommuner har et ansvar overfor innbyggerne uansett om de gjennomfører oppgavene og pliktene selv eller om de setter det bort til private. Kommuner som inngår avtaler med private om krisesentertilbud har således et ansvar for å sikre at sin avtalepart følger de plikter som krisesenterloven legger på kommunen. Kommunen må finne en måte å sikre og

2

https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Vold_og_overgrep_tall_og_statistikk/Krisesentertilbudet/

3

https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Vold_og_overgrep_tall_og_statistikk/Krisesentertilbudet/Okonomi_og_organisering/

følge med på at innbyggerne får det de har krav på. Dette kan for eksempel gjøres ved at avtalen kommunen har med en privat aktør pålegger den private aktøren å ha visse rutiner for oppfølging eller ved at avtalen sier direkte at visse lover eller forskrifter skal følges. Kommunene vil på denne måten kunne stille krav om at avtaleparten gjennomfører internkontroll innad i sin virksomhet. Kommunen selv må ha systemer og rutiner for at kommunen har en oppfølging av avtaler med private. Et slikt ansvar for en viss oppfølging inngår i kommunens internkontrollansvar etter internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov § 25-1. Se nærmere om dette foran i punkt 3.2.

Et viktig hensyn bak kritesenterlovens utforming er at kommunen skal ha valgfrihet til å sørge for et kritesentertilbud på den måten de ønsker, men det er inntatt ulike bestemmelser for å sikre kvaliteten i tilbudet uavhengig av hvordan kommunen organiserer tilbudet. Ot.prp. nr. 96 (2008–2009) s. 5 sier følgende om formålet med disse bestemmelsene: "For å sikre kvaliteten på tilbudet til brukarane inneheld lova også føresegner om teieplikt, opplysningsplikt overfor barnevernet, krav til politiattest for tilsette, internkontroll og tilsyn".

Kravet om internkontroll vil nå altså følge av kommuneloven og ikke kritesenterloven. Når kritesenterloven § 8 oppheves, vil kommuneloven kap. 25 pålegge kommunene å føre internkontroll med kritesentrene. Kommuneloven kap. 25 gir mer detaljerte føringer for internkontrollen enn kritesenterloven § 8 gjør.

Internkontrollbestemmelsen er blant de lovkravene som fylkesmannen kan føre tilsyn med etter kritesenterloven § 9. Når kravet til internkontroll reguleres av kommuneloven, vil det være behov for å endre tilsynsbestemmelsen, slik at det fremgår av denne at det kan føres tilsyn med kommunens internkontroll etter kommuneloven § 25-1. For at fylkesmannen fortsatt skal kunne føre tilsyn med internkontrollen foreslår derfor departementet å ta inn kommuneloven § 25-1 i kritesenterloven § 9 som en av bestemmelsene fylkesmannen skal føre tilsyn med.

Forslag

Barne- og likestillingsdepartementet foreslår at kritesenterloven § 8 oppheves.

Kritesenterloven § 9 første ledd endres slikt at det blir klart at fylkesmannen kan føre tilsyn med at kommunen oppfyller pliktene pålagt også etter kommuneloven § 25-1."

5.4 Helse- og omsorgsdepartementet

5.4.1 Innledning

5.4.2 Særlige føringer for særlovgjennomgang på helse- og omsorgstjenesteområdet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslo i Prop. 46 L (2017–2018) Ny kommunelov at forskrift 28. oktober 2018 nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten skulle unntas fra særlovgjennomgangen. Det samme gjelder lovbestemmelsene som hjemler forskriften; helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 tredje ledd og helsetilsynsloven § 3 (ny § 5 – ikke trådt i kraft) og bestemmelsen om krav til systematisk arbeid med kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet i helse- og omsorgstjenesteloven § 4-2. Tannhelsetjenesteloven § 1-3a er ikke omtalt i Prop. 46 L som en av lovbestemmelsene som er unntatt særlovgjennomgangen. Den er imidlertid også en av lovbestemmelsene som hjemler forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring, og det legges således til grunn at tannhelsetjenesteloven § 1-3a er unntatt særlovgjennomgangen.

Begrunnelsen for at forskriften med tilhørende lovhjemler er unntatt særlovsgjennomgangen, er at forskriften og lovhjemlene 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. Det er i proposisjonen lagt til grunn at behovet for en egen internkontrollforskrift for helse- og omsorgstjenesten i kommunen vil vurderes på nytt etter at ny kommunelov er vedtatt og har virket i noe tid.

Stortinget sluttet seg til at forskriften og lovhjemlene skulle unntas i Innst. 369 L (2017–2018) punkt 2.21. Flertallet uttaler blant annet:

Flertallet viser til at regelverket om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten står i en særstilling, da dette gjelder tjenester som ytes både i kommunen, fylkeskommunen, av private og i helseforetak i spesialisthelsetjenesten. Regelverket om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten har alltid hatt en likelydende og felles regulering, uavhengig av om tjenestene ytes av kommunen, fylkeskommunen, private eller helseforetak. Dette er viktig for at tjenestene som ytes, skal bli mest mulig helhetlige og like forsvarlige i hele helse- og omsorgstjenesten. Det er fortsatt et mål at pasienter og brukere skal kunne bevege seg mellom de ulike nivåene i helse- og omsorgstjenesten og motta like gode og trygge tjenester uavhengig av behandlingsnivå. Det er en fordel at tjenesteyterne kjenner til og følger de samme prinsippene for internkontroll uavhengig av hvor de jobber i helse- og omsorgstjenesten. På samme måte er helsepersonellovgivningen og pasient- og brukerrettighetslovgivningen i all hovedsak likt utformet uavhengig av om tjenester ytes fra kommunen, fylkeskommunen, private eller helseforetak. Dette tilsier at et så grunnleggende tema som internkontroll fortsatt bør være underlagt en felles og likelydende regulering uavhengig av hvor eller på hvilket tjenestnivå tjenestene ytes. Flertallet peker på at det vil være svært uheldig om internkontroll for helse- og omsorgstjenestene i kommunene skal være underlagt et annet regelverk. (...)

I tråd med ovennevnte legger Helse- og omsorgsdepartementet til grunn at forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten med tilhørende hjemler i helse- og omsorgstjenestelovgivningen fortsatt skal gjelde og holdes utenfor særlovsgjennomgangen.

Helse- og omsorgsdepartementet forvalter både regelverk som omfatter helse- og omsorgstjenester som er inkludert i virkeområdet for forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring, og annet regelverk, som for eksempel oppgavene som kommunen har i folkehelseoven. For flere av internkontrollbestemmelsene i forskriftsverket ville en opphevelse innebære at det er forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten som gjelder som internkontrollkrav, mens for andre internkontrollbestemmelser ville en opphevelse innebære at kommunelovens internkontrollkrav gjelder. Det betyr at innenfor Helse- og omsorgsdepartementets område vil det være to parallelle regelsett med internkontrollkrav. I særlovsgjennomgangen blir det her sentralt å avklare og tydeliggjøre hvilket regelsett som gjelder.

5.4.3 Lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseoven)

5.4.3.1 Gjeldende rett

Folkehelseoven § 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.

Folkehelseloven § 30 om internkontroll gir i første ledd kommuner og fylkeskommuner en plikt til å føre internkontroll med kommunens oppgaver etter folkehelseloven. Internkontrollplikten er generelt utformet og bygger på det generelle systemet for internkontroll etter kommuneloven.

Andre ledd pålegger kommunene en dokumentasjonsplikt når de gjennomfører tilsyn med folkehelseloven. Dette forsterkede dokumentasjonskravet er gitt for å sikre ivaretagelse av tilsyn overfor både kommunale og private virksomheter.

5.4.3.2 *Vurderinger og forslag*

Internkontrollplikten etter folkehelseloven § 30 første ledd retter seg mot kommuneplikter, og ved vedtakelsen av bestemmelsen var det lagt opp til atplikten bygget på det generelle systemet for internkontroll etter kommuneloven. Innholdet i bestemmelsen vil i stor grad bli fanget opp av den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1. Helse- og omsorgsdepartementet foreslår derfor at bestemmelsen i folkehelseloven erstattes av den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1. Selv om kommuneloven fullt og helt da vil regulere kravet til internkontroll med kommuneplikter, mener departementet at det er nødvendig med en henvisningsbestemmelse i folkehelseloven. 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 slik at man ser helheten i regelverket.

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår å endre folkehelseloven § 30 første ledd slik at denne lyder:

Kommunen og fylkeskommunen skal ha internkontroll etter reglene i kommuneloven kapittel 25.

Internkontrollbestemmelsen er blant de lovkravene som fylkesmannen kan føre tilsyn med etter folkehelseloven § 31. Ved å beholde § 30 som en henvisningsbestemmelse vil det ikke være behov for å endre tilsynsbestemmelsen, selv om kravet til internkontroll følger av kommuneloven.

Bestemmelsen i folkehelseloven § 30 andre ledd innebærer et forsterket dokumentasjonskrav ved tilsyn. Bestemmelsen skal sikre forsvarlig håndtering av kommunens tilsyn gjennom god styring, som bidrar til et tilsyn som ivaretar både uavhengighet, likebehandling og faglighet. 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. Det forsterkede dokumentasjonskravet kan ses 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. Det foreslås at dokumentasjonsplikten etter § 30 andre ledd oppheves og tas inn som nytt andre ledd i folkehelseloven § 9 som blant annet regulerer kommunens oppgaver. Nåværende § 9 andre ledd blir etter det nytt tredje ledd. Departementet foreslår en justering i bestemmelsen slik at ny § 9 andre ledd lyder:

Kommunenes tilsyn med virksomhet og eiendom *etter første ledd* skal dokumenteres særskilt, herunder uavhengighet og likebehandling i tilsynet.

5.4.4 Forskrift 29. august 2012 nr. 842 om fastlegeordning i kommunene (fastlegeforskriften)

5.4.4.1 Gjeldende rett

Fastlegeforskriften § 7 *Kommunens ansvar for kvalitet i den kommunale allmennlegetjenesten* lyder:

"Kommunen skal sørge for at befolkningen gis et forsvarlig tilbud av allmennlegetjenester, hvor fastsatte kvalitets- og funksjonskrav i fastlegeordningen overholdes, jf. kapittel 4.

Kommunen skal sørge for at det arbeides systematisk med kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 og § 4-2 og at tjenestene er i tråd med krav fastsatt i helse- og omsorgslovgivningen og i forskrifter gitt med hjemmel i disse lovene.

Kommunens ansvar gjelder uavhengig av om tjenestene ytes av ansatte leger eller det inngås avtaler med selvstendig næringsdrivende leger om å yte tjenestene."

Forskriftsbestemmelsens *andre ledd* omtaler internkontroll ved at den sier at det skal arbeides systematisk med at tjenester er i tråd med helse- og omsorgslovgivningen. Også i omtale av arbeid med systematisk kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet ligger internkontrollelementer. Disse spørsmålene er imidlertid regulert nærmere i helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 og § 4-2 samt forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgssektoren (28.10.2018 nr. 1250). Dette er således en henvisningsbestemmelse ved at den viser til plikter og/eller krav som følger av andre lov- og forskriftsbestemmelser.

Bestemmelsens *første ledd* presiserer at kommunen er ansvarlig for å tilby forsvarlige allmennlegetjenester til befolkningen, herunder at det tilbys forsvarlige fastlegetjenester. Dette sørge for-ansvaret for fastlegeordningen innebærer at kommunen skal legge til rette for og sikre at fastlegene i kommunen overholder de fastsatte kvalitets- og funksjonskrav som stilles i forskriftens øvrige bestemmelser. Bestemmelsens tredje ledd presiserer overfor kommunen at deres ansvar for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet gjelder selv om tjenester ytes av blant annet privatpraktiserende fastleger på vegne av kommunen. For å oppfylle denne bestemmelsen må kommunene vurdere nødvendige tiltak for å sikre at fastlegene er kjent med at de har en rolle i kommunens arbeid med å tilby nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester til kommunens innbyggere, og tiltak for å presisere overfor fastlegene at disse også har et selvstendig ansvar for å arbeide systematisk med kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet, jf. for så vidt forskrift 28. oktober 2018 nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 1 og §§ 6-9 som pålegger aktørene selvstendige plikter når det gjelder systematisk arbeid med kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet.

5.4.4.2 Vurderinger og forslag

Bestemmelsene i forskriftens § 7 første og tredje ledd har en viktig funksjon ved at de klargjør kommunens ansvar i de situasjoner hvor kommunens plikt til å sørge for lovpålagte tjenester tilbys eller ytes av private på vegne av kommunen.

Forskriftsbestemmelsens andre ledd er en bestemmelse som sier at internkontroll m.m. skal gjennomføres i tråd med krav fastsatt i andre lover og forskrifter. Dette inkluderer en henvisning til forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten. Dette er således en henvisningsbestemmelse ved at den viser til plikter og/eller krav som følger av andre lov- og forskriftsbestemmelser. Bestemmelsen er likevel viktig fordi den, sammenholdt med første og tredje ledd, tydeliggjør at kommunen har ansvar for at det arbeides systematisk med kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet også der hvor tjenester tilbys eller ytes av private på vegne av kommunen. Selv om krav om et slikt systematisk arbeid også fremgår av forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten, er det av pedagogiske grunner viktig at både

kommunen, fastlegene og pasienter og brukere i størst mulig grad kan finne en samlet regulering av de enkelte aktørenes plikter i en og samme forskrift.

Helse- og omsorgsdepartementet mener bestemmelsen tydelig viser til internkontrollreguleringen i forskrift om kvalitetsforbedring og ledelse, og foreslår ingen endringer som følge av den særlovjennomgang som nå foretas.

5.4.5 Forskrift 27. juni 2003 nr. 792 om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene og etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (kvalitetsforskriften)

5.4.5.1 Gjeldende rett

Kvalitetsforskriften § 3 *Oppgaver og innhold i tjenestene* lyder:

Kommunen skal etablere et system av prosedyrer som søker å sikre at:

- tjenesteapparatet og tjenesteyterne kontinuerlig tilstreber at den enkelte bruker får de tjenester vedkommende har behov for til rett tid, og i henhold til individuell plan når slik finnes
- det gis et helhetlig, samordnet og fleksibelt tjenestetilbud som ivaretar kontinuitet i tjenesten
- brukere av pleie- og omsorgstjenester, og eventuelt pårørende/verge/hjelpeverge, medvirker ved utforming eller endring av tjenestetilbudet. Den enkelte bruker gis medbestemmelse i forbindelse med den daglige utførelse av tjenestene.

For å løse de oppgaver som er nevnt foran skal kommunen utarbeide skriftlige nedfelte prosedyrer som søker å sikre at brukere av pleie- og omsorgstjenester får tilfredsstillende grunnleggende behov. Med det menes bl.a.:

- oppleve respekt, forutsigbarhet og trygghet i forhold til tjenestetilbudet
- selvstendighet og styring av eget liv
- fysiologiske behov som tilstrekkelig næring (mat og drikke), variert og helsefremmende kosthold og rimelig valgfrihet i forhold til mat
- sosiale behov som mulighet for samvær, sosial kontakt, fellesskap og aktivitet
- følge en normal livs- og døgnrytme, og unngå uønsket og unødig sengeopphold
- mulighet for ro og skjermet privatliv
- få ivaretatt personlig hygiene og naturlige funksjoner (toalett)
- mulighet til selv å ivareta egenomsorg
- en verdig livsavslutning i trygge og rolige omgivelser
- nødvendig medisinsk undersøkelse og behandling, rehabilitering, pleie og omsorg tilpasset den enkeltes tilstand
- nødvendig tannbehandling og ivaretatt munnhygiene
- tilbud tilrettelagt for personer med demens og andre som selv har vanskelig for å formulere sine behov
- tilpasset hjelp ved måltider og nok tid og ro til å spise
- tilpasset hjelp ved av- og påkledning
- tilbud om eget rom ved langtidsopphold
- tilbud om varierte og tilpassede aktiviteter."

Forskriftsbestemmelsen inneholder både krav som retter seg mot kommunens systemer for eller arbeid med internkontroll og kvalitet, krav til prosedyrer for å sikre ivaretagelse av pasient- og brukerrettigheter og mer rene kvalitetskrav knyttet til konkrete tjenesteelementer.

5.4.5.2 Vurderinger og forslag

Som nevnt inneholder kvalitetsforskriften § 3 både krav som retter seg mot kommunens systemer for eller arbeid med internkontroll og kvalitet, krav til prosedyrer for å sikre ivaretagelse av pasient- og brukerrettigheter og mer rene kvalitetskrav knyttet til konkrete tjenesteelementer. Helse- og omsorgsdepartementet mener bestemmelsen tydelig viser til internkontrollreguleringen i forskrift om kvalitetsforbedring og ledelse, og foreslår ingen endringer som følge av den særlovsgjennomgang som nå foretas.

I Meld. St. 15 (2017–2018) Leve hele livet, punkt 8.4, er det uttalt at det skal settes i gang et arbeid for å vurdere om dagens sykehjemsforskrift, verdighetsgarantiforskrift og kvalitetsforskrift bør endres for å tydeliggjøre reformens hovedtema om sammenheng, helsehjelp, mat, aktivitet og fellesskap. Helse- og omsorgsdepartementet legger derfor til grunn at det ikke vil være hensiktsmessig eller nødvendig å foreslå endringer i denne forskriftsbestemmelsen i dette arbeidet med særlovsgjennomgang. Dersom det etter en senere vurdering konkluderes med et behov for å endre aktuelle forskrifter, vil de prinsippene som denne særlovsgjennomgangen legger til grunn være viktige ved vurdering av andre lov- og forskriftsbestemmelser.

5.4.6 Forskrift 13. februar 2009 nr. 205 om tuberkulosekontroll

5.4.6.1 Gjeldende rett

Forskrift om tuberkulosekontroll § 4-1 (Kommunens oppgaver) lyder:

Kommunen har ansvaret for etablering, tilrettelegging og oppfølging av sitt tuberkulosekontrollprogram, jf. § 2-1 til § 2-3.

Kommunen skal sørge for at tuberkulosekontrollprogrammet utformes, iverksettes og vedlikeholdes som en del av kommunens internkontrollsystem.

Bestemmelsen pålegger kommunen å sørge for at tuberkulosekontrollprogrammet utformes, iverksettes og vedlikeholdes som en del av kommunens internkontrollsystem jf. § 4-1 andre ledd.

Kapittel 4 i forskriften pålegger kommunen, kommunelege, regionale helseforetak, Folkehelseinstituttet, fylkesmennene og andre myndigheter ulike oppgaver. Kommunene og regionale helseforetak skal ha et tuberkulosekontrollprogram, som beskrevet i forskriftens kapittel 2. Formålet med tuberkulosekontrollprogrammet er å bidra til gode rutiner for tidlig diagnostikk, oppfølging og behandling. Tuberkulosekontrollprogrammet skal skreddersys den enkelte kommune og inneholde rutiner som skal sikre adekvat undersøkelse av blant annet risikogrupper.

En viktig del av tuberkulosekontrollprogrammet er også en klargjøring og plassering av ansvaret i den enkelte kommune. Tuberkulosekontrollprogrammet skal utgjøre en del av smittevernplanene i kommunen, og det regionale helseforetaket er pålagt å ha dette etter smittevernloven, jf. § 2-1 i forskriften.

Gjennomføringen av en effektiv tuberkulosekontroll forutsetter at mange ledd i helsetjenesten medvirker og samarbeider. Tuberkulosekontrollprogrammet utgjør i seg selv en del av smittevernplanene i kommunen og dette er nærmere beskrevet i § 2-1. Tuberkulosekontroll omfatter tuberkuloseundersøkelse og andre tiltak som er nødvendig for å forebygge og motvirke tuberkulose.

5.4.6.2 *Vurdering og forslag*

Helse- og omsorgsdepartementet mener det er hensiktsmessig om bestemmelsen om kommunens internkontroll i § 4-1 andre ledd endres slik at det går tydelig frem at internkontrollen for tuberkulosekontrollprogrammet skal være i samsvar med forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten. Dette vil være en bedre og mer pedagogisk måte å regulere internkontrollkravet på. Det er forskriftens krav som uansett skal gjelde og da bør dette fremgå tydelig. Enkelte av tiltakene under tuberkuloseprogrammet vil kunne være mer omfattende enn bare helsehjelp til enkeltpersoner. Helse- og omsorgsdepartementet mener likevel det er mest hensiktsmessig med en henvisning til denne forskriften og mener at det er hensiktsmessig å se tuberkulosekontrollen samlet under ett internkontrollsystem. Dette vil også ivareta hensynet til en helhetlig og felles regulering av internkontrollen i hele helse- og omsorgstjenesten uavhengig av hvor tjenesten ytes og bidra til at det er tydelig hvilke regler om interkontroll som gjelder.

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår derfor følgende ordlyd i § 4-1 andre ledd "Kommunen skal sørge for at internkontrollen for tuberkulosekontrollprogrammet er i samsvar med forskrift 28. oktober 2016. nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten".

5.4.7 **Forskrift 2. oktober 2009 nr. 1229 om nasjonalt vaksinasjonsprogram**

5.4.7.1 *Gjeldende rett*

Forskrift om nasjonalt vaksinasjonsprogram § 8 *Internkontroll* lyder:

Kommunens vaksinasjonstilbud etter denne forskrift skal omfattes av internkontrollsystemet etter forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten.

Bestemmelsen pålegger kommunen å inkludere vaksinasjonstilbudet etter forskriften i internkontrollsystemet. Kommunen har plikt til å tilby det nasjonale vaksinasjonsprogrammet til personer som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen. Vaksinasjonstilbudet omfatter både informasjon og gjennomføring av vaksinasjon. Vaksinasjonsprogrammet inneholder barnevaksinasjoner og influensavaksinasjoner, jf. § 3.

5.4.7.2 *Vurderinger og forslag*

Helse- og omsorgsdepartementet har vurdert § 8 i forskrift om nasjonalt vaksinasjonsprogram. Bestemmelsen inneholder kun en henvisning til at vaksinasjonstilbudet omfattes av internkontrollsystemet i helse- og omsorgstjenesten og at den generelle forskriften om internkontroll for dette gjelder. Helse- og omsorgsdepartementet mener at det fortsatt er behov for en slik bestemmelse som sier eksplisitt at de generelle internkontrollkravene for denne sektoren gjelder også her. En slik henvisning er viktig av pedagogiske grunner. Dagens bestemmelse er ved en inkurie ikke oppdatert. Henvisningen bør derfor oppdateres slik at den viser til gjeldende forskrift 28. oktober 2016. nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten.

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår følgende ordlyd:

" Kommunen skal ha internkontroll med krav fastsatt i denne forskriften i samsvar med forskrift 28. oktober 2016. nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten."

5.4.8 Bestemmelser som er vurdert og som ikke inngår i særlovjennomgangen

I arbeidet med særlovjennomgangen har departementet også vurdert spørsmålet om å inkludere internkontrollbestemmelser innen miljørettet helsevern, for eksempel internkontroll etter forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Disse bestemmelsene er hjemlet i folkehelseloven § 8. Som det går frem av Prop. 90 L (2010–2011) Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) er det her tale om aktørplikter. Den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven skal ikke erstatte internkontrollbestemmelser med aktørplikter. Bestemmelsene er dermed ikke relevante for denne særlovjennomgangen.

5.4.9 Andre prosesser

Ny forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten (forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten) ble fastsatt 22. oktober 2018, og trådte i kraft 1. november 2018. Forskriften er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett og en tydeliggjøring av innholdet i tjenestene. I forskriftens § 3 tredje ledd er det en bestemmelse som sier at den som har det overordnede ansvaret for virksomheten skal sørge for at det etableres og gjennomføres systematisk styring av virksomhetens aktiviteter i tråd med forskrift 28. oktober 2016 nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten. Forskriftens § 3 tredje ledd viser til hvilke krav til internkontroll som gjelder, nærmere bestemt kravene i forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring som gjelder for helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Dette er i tråd med prinsippene for særlovjennomgangen.

5.5 Justis- og beredskapsdepartementet

5.5.1 Brann- og eksplosjonsvernloven § 10

5.5.1.1 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. Dokumentasjonen skal sendes sentral tilsynsmyndighet. De opplysninger som kommunen skal dokumentere og rapportere etter brann- og eksplosjonsvernloven § 10 skal relateres til både forebyggende og beredskapsmessige oppgaver, og omfatte organisering og gjennomføring av alle de oppgaver og innsatssituasjoner hvor brann- og redningsvesenet inngår. Også de oppgaver som kommunen på frivillig grunnlag tillegger brann- og redningsvesenet skal fremgå av dokumentasjonen, slik at det kan kontrolleres at utførelsen av disse ikke svekker gjennomføringen av de lovpålagte oppgavene. Bestemmelsen gir også krav til at kommunene på forespørsel fra sentral tilsynsmyndighet skal rapportere om alle ressurser, hendelser og evalueringer.

5.5.1.2 Vurderinger

Justisdepartementet har vurdert i hvilken grad brann- og eksplosjonsvernloven § 10 inneholder internkontrollelementer som må oppheves i denne særlovjennomgangen.

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 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 avvik i kommuneadministrasjonens virksomhet som sådan. 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) som ivaretar løpende oppdragsrapportering/hendelsesrapportering og en årlig rapportering fra brann- og redningsvesenet. 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 veldig 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. Internkontrollbestemmelsene 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.

Justisdepartementet foreslår derfor at brann- og eksplosjonsvernloven § 10 beholdes uendret.

Kommunelovens krav om internkontroll etter § 25-1 gjelder for øvrig for hele kommunens virksomhet og vil således også komme til anvendelse på dette feltet, så sant ikke brann- og eksplosjonsloven har bestemmelser som går foran.

5.6 Kunnskapsdepartementet

5.6.1 Innledning

Kunnskapsdepartementet har vurdert hvilke endringer som bør gjøres i barnehageloven, opplæringsloven og introduksjonsloven som følge av internkontrollbestemmelsen i den nye kommuneloven § 25-1.

Barnehageloven og forskriftene til loven inneholder ikke krav om internkontroll for verken barnehageeier eller kommunen som barnehagemyndighet.

Opplæringsloven og forskriftene til loven inneholder en del bestemmelser som stiller krav om aktiviteter som kan ses på som elementer av en internkontroll for kommunen og fylkeskommunen. Det er i tillegg stilt krav til kommunen og fylkeskommunen når det gjelder kompetanseutvikling av personalet og kvalitetsarbeid.

Opplæringsloven § 13-10 inneholder en overordnet internkontrollbestemmelse og et krav til kvalitetsarbeid. Disse kravene gjelder for kommuner, fylkeskommuner og skoleeiere for private grunnskoler etter opplæringsloven § 2-12. Slike private grunnskoler er ikke omfattet av kommuneloven, men inkluderes likevel i dette høringsnotatet fordi de reguleres av opplæringsloven og dermed er omfattet av de samme lovbestemmelsene som kommuner og fylkeskommuner. Friskoler som er godkjent etter friskoleloven er ikke omfattet av verken kommuneloven eller opplæringsloven. Friskolene er derfor ikke omhandlet i dette høringsnotatet, men Kunnskapsdepartementet vil gjøre en gjennomgang av friskoleloven for å sikre en harmonisering av internkontrollkravet.

Ved gjennomgangen av bestemmelsene i opplæringsloven har departementet tatt hensyn til at det er satt ned et eget lovutvalg som skal gjøre en helhetlig gjennomgang og vurdering av regelverket på grunnopplæringsområdet. Opplæringslovutvalget ble satt ned av departementet 22. september 2017 og skal levere sin utredning innen 1. desember 2019.

Introduksjonsloven inneholder en bestemmelse om at kommunen har plikt til å føre internkontroll for å sikre at oppgavene blir utført i samsvar med kravene. Ved gjennomgangen av bestemmelsene i introduksjonsloven har departementet tatt hensyn til at det er igangsatt et arbeid med en helhetlig gjennomgang av introduksjonsloven.

5.6.2 Barnehageloven

5.6.2.1 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 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 internkontroll med utførelsen av disse oppgavene.

5.6.2.2 Vurdering og forslag

Internkontrollplikt for kommunen som barnehagemyndighet

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. Kunnskapsdepartementet legger derfor til grunn at det ikke er noen særregler om internkontroll i barnehageloven som det er aktuelt å oppheve eller endre.

Internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 vil ikke gjelde for pliktene som i barnehageloven er lagt til "barnehagene" siden disse pliktene regnes som aktørplikter, dvs. at de gjelder for alle barnehager uavhengig av om barnehagene er kommunalt eller privat eiet.

Kunnskapsdepartementet har vurdert om barnehageloven bør vise til kravet om at kommunen skal ha internkontroll med virksomheten som barnehagemyndighet, for eksempel ved å henvise til kommuneloven § 25-1. Dette vil i så fall være en ren henvisningsbestemmelse som ikke påvirker det rettslige kravet til internkontroll. Fra et lovteknisk synspunkt er det ikke ønskelig med slike bestemmelser fordi de er unødvendige og medfører et mer omfangsrikt lovverk. Internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 skal gjelde for alle kommuneplikter uavhengig av hvilken sektor eller etat det dreier seg om. Kunnskapsdepartementet legger til grunn at internkontrollplikten vil bli kjent for kommunen som barnehagemyndighet, selv om barnehageloven ikke henviser til bestemmelsen i kommuneloven. Kunnskapsdepartementet foreslår derfor å ikke ta inn en henvisning til kommuneloven § 25-1 i barnehageloven.

Forskriftshjemmel for internkontrollkrav

Kunnskapsdepartementet foreslår å videreføre gjeldende rett og ikke innføre nye forskriftsbestemmelser for internkontroll i barnehageloven.

Tilsyn med internkontrollplikten

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 framgå 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. Dersom tilsynshjemmelen utvides til å omfatte kommunens internkontroll etter kommuneloven § 25-1, kan fylkesmannen derimot undersøke og vurdere om kommunen arbeider systematisk med å sikre at den overholder de pliktene den har som barnehagemyndighet. Ut fra et tilsynsmetodisk perspektiv har dette fordeler, blant annet med tanke på informasjonsgrunnlaget som skal innhentes og spørsmålet om bevisbyrde. For kommunen som utsettes for tilsyn, vil tilsyn med internkontrollen kunne gi større læringsgevinst enn tilsyn med bare enkelttilfeller eller en praksis på tilsynstidspunktet. Tilsyn med internkontroll er vanlig innenfor andre deler av kommunens virksomhet og dermed kjent for kommunene. Å utvide fylkesmannens tilsynshjemmel overfor kommunen som barnehagemyndighet vil også kunne bidra til bedre og mer helhetlig samordning av fylkesmannens ulike tilsyn med en kommune. Departementet foreslår derfor å utvide tilsynshjemmelen slik at kommunens plikt til å ha internkontroll med virksomheten som barnehagemyndighet, kan være gjenstand for tilsyn.

Kunnskapsdepartementet legger til grunn at en utvidet tilsynshjemmel ikke vil få økonomiske konsekvenser. Formålet med å utvide tilsynshjemmelen er å gjøre tilsynene mer målrettede. Med en utvidet tilsynshjemmel kan fylkesmannen velge om han vil bruke tilsynet som et virkemiddel for å styrke kommunens systematiske arbeid for selv å kunne sørge for regeletterlevelse, eller om han vil gå inn i en bestemt sak eller praksis. Fylkesmannen vil dermed kunne innrette tilsynene ut fra hva som vil gi best mulig effekt i det enkelte tilfellet. At fylkesmannen får en utvidet tilsynshjemmel, vil ikke i seg selv påvirke omfanget tilsyn ut mot kommunene.

5.6.3 Opplæringsloven § 13-10 og forskriftsbestemmelser om forsvarlig system

5.6.3.1 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.

Videre følger det av bestemmelsen at kommunen og fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene.

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-psykologisk 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 også oppgaver som utføres av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon sentralt, for eksempel tilfeller der enkeltvedtak om særlige tilpasninger for elever fattes av administrasjonen sentralt, og ikke av den enkelte skole.

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.

Når det gjelder elevenes rett til læremiddel på sin målform følger det av forskrift til opplæringsloven § 17-3 at kommunen og fylkeskommunen som skoleeier skal ha et forsvarlig system for å sikre at retten bli oppfylt. Bestemmelsen inneholder en henvisning til opplæringsloven § 13-10.

For grunnskolen og videregående opplæring følger det av forskrift til opplæringsloven § 3-39 første ledd at kommunen og fylkeskommunen som skoleeier skal ha et forsvarlig system for føring av karakterer og fravær. For grunnopplæring som er særskilt organisert for voksne følger det av forskrift til opplæringsloven § 4-32 første ledd at kommunen og fylkeskommunen som skoleeier skal ha et forsvarlig system for føring av karakterer. Begge bestemmelsene inneholder en henvisning til opplæringsloven § 13-10 første ledd. Bestemmelsene inneholder krav om hva som skal føres i systemet og regler for dette.

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. Videre følger det av bestemmelsen at 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.

5.6.3.2 Vurdering og forslag

Kravet om at kommunen og fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system

Kunnskapsdepartementet har vurdert hvorvidt det fortsatt skal være et krav om at kommunen og fylkeskommunen skal ha et "forsvarlig system" for å vurdere om kravene i opplæringsloven og tilhørende forskrifter blir oppfylt, og for å følge opp resultatene av disse vurderingene. Opplæringsloven § 13-10 andre ledd bruker ikke 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.

Hvis kravet om at kommunen skal ha et forsvarlig system oppheves, vil kommuneloven § 25-1 regulere kravet til internkontroll. Internkontrollbestemmelsen i kommuneloven omfatter alt som er innenfor ansvarsområdet til kommunedirektøren. Alle deler av administrasjonen er inkludert. Den folkevalgte delen av kommunen er imidlertid ikke inkludert i internkontrollen. Internkontrollplikten omfatter dermed 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, 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 § 13-10 andre ledd erstattes av kommunelovens internkontrollbestemmelse. Internkontrollbestemmelsen i 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.

Kunnskapsdepartementet foreslår å oppheve opplæringsloven § 13-10 andre ledd første punktum om at kommunen og fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt. Videre foreslås å oppheve den delen av § 13-10 andre ledd andre punktum som handler om at kommunen og fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra vurderingene etter opplæringsloven § 13-10 andre ledd første punktum.

Kunnskapsdepartementet har vurdert om opplæringsloven bør vise til kravet om å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1. Dette vil i så fall være en ren henvisningsbestemmelse som ikke påvirker det rettslige kravet til internkontroll. Kunnskapsdepartementet foreslår å ikke ta inn en henvisning til kommuneloven § 25-1 fordi det er unødvendig og gir et mer omfangsrikt lovverk. Internkontrollplikten etter kommuneloven vil gjelde for alle kommuneplikter uavhengig av hvilken sektor eller etat det dreier seg om. Kunnskapsdepartementet legger derfor til grunn at plikten vil bli kjent for kommunen og fylkeskommunen selv om opplæringsloven ikke henviser til bestemmelsen i kommuneloven § 25-1.

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 barnevern- 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 Prop. 46 L (2017–2018) legger vi 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 å sikre og følge med på at innbyggerne får de tjenestene de har krav på. Dette kan gjøres på ulike måter. Det kan for eksempel inngå i avtalen kommunen har med en privat aktør visse rutiner for oppfølging. 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. Kravene som opplæringsloven og forskriftene til loven stiller til opplæringen er kommuneplikter selv om kommunen eller fylkeskommunen bruker private aktører til å utføre oppgavene.

Kunnskapsdepartementet vil framheve 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. Plikten 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 at dette er private grunnskoler som *ikke* mottar statstilskudd etter friskoleloven.

Kunnskapsdepartementet ønsker at de private grunnskolene etter opplæringsloven § 2-12 fortsatt skal ha en internkontrollplikt som tilsvarer 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 bestemmelsen inneholder 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.

Kunnskapsdepartementet foreslår å lovfeste internkontrollplikten for private grunnskoler i en ny lovbestemmelse i opplæringsloven § 2-12 A andre til fjerde ledd. Videre foreslår vi å flytte bestemmelsen i dagens opplæringslov § 13-10 første ledd om ledelsens ansvar til den nye lovbestemmelsen i § 2-12 A første ledd. På denne måten blir ledelsens ansvar for å oppfylle kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven og plikten til å ha internkontroll, samlet i § 2-12 A. Denne bestemmelsen vil bare gjelde private grunnskoler etter opplæringsloven § 2-12, og en unødvendig sammenblanding med kommuneplikter unngås.

Forsvarlig system for å sikre at elevene får læremiddel på sin målform

Kunnskapsdepartementet har vurdert om bestemmelsen i forskrift til opplæringsloven § 17-3 første ledd siste punktum bør oppheves som følge av internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1. I henhold til bestemmelsen skal skoleeier ha et forsvarlig system, jf. opplæringsloven § 13-10, for å sikre at retten til læremiddel på elevens målform blir oppfylt.

Kunnskapsdepartementet mener at kravet til et forsvarlig system for å sikre at elevene får læremiddel på sin målform vil bli ivaretatt ved at kommunen og fylkeskommunen får en internkontrollplikt etter kommuneloven § 25-1. Etter Kunnskapsdepartementets syn vil ingen materielle krav gå tapt ved at kommuneloven § 25-1 i sin helhet regulerer kommunens og fylkeskommunens internkontroll for å sikre at elevene får ivaretatt retten til læremiddel på egen målform. Kunnskapsdepartementet viser til at opplæringsloven § 13-10 andre ledd om forsvarlig system er foreslått opphevet, og bestemmelsen i kommuneloven § 25-1 vil gjelde selv om forskriften § 17-3 ikke henviser til den. Kunnskapsdepartementet foreslår derfor å oppheve forskrift til opplæringsloven § 17-3 første ledd siste punktum.

Kravet om å ha et forsvarlig system for føring av karakterer og fravær

Internkontrollkravet i kommuneloven som omfatter hele skolevirksomheten, kan tilsi at det ikke er like stort behov for forskriftsbestemmelsene om forsvarlig system for føring av karakterer i forskrift til opplæringsloven i §§ 3-39 og 4-32 første ledd. Samtidig handler bestemmelsene i forskrift til opplæringsloven §§ 3-39 og 4-32 om at kommunen og fylkeskommunen må ha et system for føring av karakterer og fravær, og ikke generelle krav til internkontroll. Etter forskriftsbestemmelsene er kommunen og fylkeskommunen forpliktet til å ha et slikt system. De kan ikke ut fra en risikovurdering beslutte at det *ikke* er behov for et slikt system. Etter kommuneloven § 25-1 kan kommunen og fylkeskommunen derimot dette. I det ligger det en risiko for at enkelte kommuner og fylkeskommuner vil unnlate å ha et system for føring av karakterer og fravær slik forskriften krever i dag. Departementet anser at dette er en uakseptabel risiko med tanke på hvor viktig det er for elevene at karakterer og fravær blir riktig ført.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette at kravene om å ha et system for føring av karakterer og fravær fortsatt skal gjelde. Henvisningene til § 13-10 første ledd er imidlertid unødvendig siden dette uansett er en kommuneplikt som kommunen og fylkeskommunen har ansvaret for. Departementet foreslår derfor å beholde kravene i forskriften §§ 3-39 og 4-32 første ledd, men å ta bort henvisningene til opplæringsloven § 13-10 første ledd.

For å gjøre det tydelig at bestemmelsene i forskrift til opplæringsloven §§ 3-39 og 4-32 første ledd handler om at kommunen og fylkeskommunen må ha et system for føring av karakterer og fravær, og ikke generelle krav til internkontroll, foreslår Kunnskapsdepartementet å fjerne begrepet *forsvarlig* fra ordlyden. De foreslåtte endringene er ikke ment å innebære en endring av kravene i forhold til gjeldende rett.

Internkontroll for lærebedrifter

Når det gjelder pliktene som opplæringsloven og forskriftene til loven legger på den enkelte lærebedriften, regulerer opplæringsloven § 4-7 kravene til internkontroll i den enkelte lærebedriften. Denne bestemmelsen stiller imidlertid ikke krav til kommunens internkontroll og blir således ikke berørt av særlovgjennomgangen. Kunnskapsdepartementet foreslår ikke endringer i opplæringsloven § 4-7.

Når det gjelder fylkeskommunens plikter etter opplæringsloven og lovens forskrifter, vil fylkeskommunen 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 ivaretatt 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.

5.6.4 Opplæringsloven kapittel 9 A om skolemiljø

5.6.4.1 Gjeldende rett

Av opplæringsloven § 9 A-3 andre ledd framgår 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 framgår 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 for å sikre et trygt og godt skolemiljø for alle elever.

5.6.4.2 Vurdering og forslag

Plikten til å arbeide systematisk for å oppfylle kravene om skolemiljø

Den delen av opplæringsloven § 9A-3 som handler om å arbeide systematisk for å oppfylle kravene i kapittel 9 A, er internkontrollkrav som vil bli ivaretatt av internkontrollbestemmelsen i ny 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. 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. Dette tilsier at det er unødvendig å pålegge rektor særskilte krav i loven til systematisk arbeid for å sikre at kravene i opplæringsloven kapittel 9 A blir oppfylt. Samtidig ser Kunnskapsdepartementet at det i praksis er store forskjeller mellom skolene når det gjelder det systematiske arbeidet for å sikre at de overholder kravene i kapittel 9 A, også mellom skoler innad i samme kommune eller fylkeskommune. Dette tyder på at rektors systematiske arbeid for å sikre at skolen overholder kravene i opplæringsloven kapittel 9 A, kan være avgjørende for hvilken praksis skolen har. Kunnskapsdepartementet ønsker derfor å videreføre et selvstendig ansvar for rektor når det gjelder plikten til å ha internkontroll for å sikre at kravene i opplæringsloven kapittel 9 A oppfylles. Ved å pålegge rektor et selvstendig ansvar, blir rektor gjort ansvarlig for tilfeller der for eksempel kommunedirektøren har bestemt systemer og rutiner som rektor ikke følger opp.

Rektor må forholde seg til føringer som kommunedirektøren gir til skolene. Dette gjelder selv om rektor og kommunedirektøren er uenige om hvordan skolen bør jobbe systematisk for å oppfylle kravene i opplæringsloven kapittel 9 A.

Rektors selvstendige ansvar kommer ikke til erstatning for, og begrenser ikke, kommunens eller fylkeskommunens ansvar. Kommunedirektøren kan ikke fraskrive seg ansvaret selv om rektor har et selvstendig ansvar.

Kunnskapsdepartementet foreslår å videreføre rektors selvstendige ansvar for skolens arbeid i saker om skolemiljø, ved å ta inn i opplæringsloven § 9 A-3 en setning om at rektor har et selvstendig ansvar for at skolen har internkontroll etter kommuneloven § 25-1 for å sikre at kravene i opplæringsloven kapittel 9 A følges. Det nærmere innholdet i dette internkontrollansvaret vil være regulert av kommuneloven § 25-1. Departementet presiserer at bestemmelsen om et selvstendig ansvar for rektor, ikke skal begrense ansvaret kommunedirektøren har etter kommuneloven § 25-1.

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 ivaretatt av de andre lovkravene.

Kunnskapsdepartementet foreslår å endre bestemmelsen i opplæringsloven § 9 A-3 andre ledd slik at det framgår tydelig at skolen skal arbeide for å skape et skolemiljø som fremmer helsen, miljøet og tryggheten til elevene, og for å finne tiltak for å forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø. Rektor har et selvstendig ansvar for at dette blir gjort. Rektors ansvar kommer ikke til erstatning for, og begrenser ikke, kommunens eller fylkeskommunens ansvar. Arbeidet kan gjøres både på skole- og på klasse- eller gruppenivå, og det er viktig at elevene selv får delta i dette arbeidet.

Den første delen av forslaget til den nye ordlyden handler om at 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. Arbeidet skal strekke seg lenger enn å hindre krenkelser, og må omfatte holdninger, verdier, undervisningspraksis, relasjoner og ledelse. Å etablere og opprettholde en god skolekultur er viktig for et trygt og godt skolemiljø, fordi holdningene og praksisen til de som jobber på skolen, har betydning for hvordan skolemiljøet blir for elevene.

Den andre delen av ordlyden i lovforslaget handler om at skolen skal arbeide aktivt med å finne tiltak som kan forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø. Enkelte grupper er mer utsatt for å oppleve utrygghet og krenkelser på skolen, for eksempel elever som mottar spesialundervisning, og elever med nedsatt funksjonsevne. Skolen må søke å finne fram til tiltak som kan forebygge at dette skjer. For eksempel kan skolen arbeide med inkludering som tiltak for å redusere risikoen for at disse elevene føler seg utenfor og ekskludert.

5.6.5 Opplæringsloven § 10-8 om kompetanse

6.6.5.1 Gjeldende rett

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.

5.6.5.1 Vurdering og forslag

Kommunens og fylkeskommunens ansvar for riktig og nødvendig kompetanse

Kunnskapsdepartementet har vurdert om dette er bestemmelser som bør endres som følge av ny internkontrollbestemmelse i ny kommunelov. Dette er bestemmelser om kompetansekrav som er nært knyttet til internkontroll og således skal vurderes i denne gjennomgangen.

Bestemmelsen i opplæringsloven § 10-8 bygger på tidligere bestemmelser i grunnskoleloven av 1969 og opplæringsloven av 1998. I 2005 ble bestemmelsen endret noe for å få tydeligere fram det ansvaret skoleeieren har for kompetanseutvikling i egne virksomheter. I Ot.prp. nr. 57 (2004–2005) ble det vist til at kompetanse og motivasjon hos lærerne er den faktoren som påvirker elevprestasjonene mest av alle ressurser i skolen. Det ble vist til at den vesentlige delen av kompetanseutviklingen må skje gjennom etter- og videreutdanning. 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 følge av for eksempel nye læreplaner eller 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. Lærerne er skolens viktigste ressurs og er helt avgjørende for elevers trivsel og læring. Kravet i opplæringsloven § 10-8 gjenspeiler de forventningene myndighetene har til kommunen og fylkeskommunen når det gjelder kompetanseutvikling for lærere, skoleeiere og personale med særoppgaver i skoleverket.

Opplæringslovutvalget skal ta stilling til om det fortsatt skal være rettslige plikter for kommunen og fylkeskommunen når det gjelder arbeidet med kompetanseutvikling. 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 vil også avvente Opplæringslovutvalgets vurderinger og anbefalinger, og foreslår derfor foreløpig å videreføre kravet om å ha riktig og nødvendig kompetanse i opplæringsloven § 10-8. Dette blir en ren pliktbestemmelse. Når det gjelder kravene til hvilken kompetanseutvikling kommunen og fylkeskommunen skal tilby og omfang, innebærer ikke forslaget noen endring i forhold til gjeldende rett.

Begrepet «ha et system» i opplæringsloven § 10-8 indikerer at det er krav til kommunens og fylkeskommunens systematiske arbeid, og ikke bare krav om å tilby kompetanseutvikling i tråd med bestemmelsen. For at opplæringsloven § 10-8 ikke skal angi internkontrollelementer som følger av kommuneloven § 25-1, er det etter departementets syn behov for å endre ordlyden i § 10-8 noe. Kunnskapsdepartementet foreslår 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 skoleeieren skal sørge for at undervisningspersonale, skoleeiere og personale med særoppgaver i skoleverket gis 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. På denne måten vil plikten i opplæringsloven § 10-8 være avgrenset til at kommunen og fylkeskommunen skal tilby nødvendig kompetanseutvikling.

At kommunen og fylkeskommunen skal ha internkontroll for å oppfylle kravene i opplæringsloven § 10-8, vil framgå av kommuneloven § 25-1.

5.6.6 Krav til skolebasert vurdering og oppfølging av nasjonale kvalitetsvurderinger i opplæringsloven med forskrift

5.6.6.1 Gjeldende rett

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 elevene skal involveres 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, og følge opp resultatene av disse vurderingene, 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. Den årlige rapporten, som blir kalt tilstandsrapport, skal drøftes av kommunestyret eller fylkestinget. 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.

5.6.6.2 Vurdering og forslag

Kunnskapsdepartementet har vurdert om dette er bestemmelser som bør endres som følge av ny internkontrollbestemmelse i ny kommunelov. Dette er bestemmelser som gjelder krav til kvalitetsarbeid og som derfor er nært knyttet til internkontroll og således skal vurderes i denne gjennomgangen.

Formålet med kravene til kvalitetsarbeid er at skoleeierne og skolene skal bruke det 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 regelverksetterlevelse.

Kravet i forskrift til opplæringsloven § 2-1 om at skolene skal gjennomføre en skolebasert vurdering ble innført i 1995, og kravet om at kommunen skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger ble innført i 2004. Sistnevnte krav ble vedtatt samtidig som internkontrollkravet i § 13-10 andre ledd og hadde sammenheng med at det var igangsatt arbeid for å etablere et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Se Ot.prp. nr.55 (2003–2004). Dette nasjonale kvalitetsvurderingssystemet ga skoler og kommuner og fylkeskommuner økt kunnskap om læringsmiljø, ressurstilgang og faglige resultater. Kravet i opplæringsloven § 13-10 andre ledd om å utarbeide en årlig tilstandsrapport ble innført i 2009.

Nasjonale utdanningsmyndigheter har jobbet med å gjøre mål og indikatorer tilgjengelige på udir.no/skoleporten, 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.

Opplæringslovutvalget skal ta stilling til om det fortsatt skal være pålagt for kommuner, fylkeskommuner og skoler å arbeide med kvalitetsutvikling. Hvis utvalget går inn for å beholde krav om kvalitetsarbeid, skal utvalget vurdere om kravene skal være mindre detaljerte enn i dag. Kunnskapsdepartementet ønsker derfor å avvete Opplæringslovutvalgets vurderinger og anbefalinger når det gjelder krav til kvalitetsarbeid. Kunnskapsdepartementet foreslår derfor ikke

endringer i innholdet i kravene til kvalitetsarbeid i opplæringsloven § 13-10 andre ledd og forskrift til opplæringsloven § 2-1.

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

Videre bør ikke denne typen krav stå i sammenheng med krav til internkontroll, som handler om å gjennomføre systematiske aktiviteter og tiltak for å sikre at kravene i regelverket blir oppfylt. 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. Departementet foreslår å samle kravene til arbeid med kvalitetsutvikling i opplæringsloven § 13-10 andre ledd og forskrift til opplæringsloven § 2-1 i en ny lovbestemmelse § 13-3 e *Plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling*. Det materielle innholdet i kravene foreslås ikke endret.

Videre foreslår departementet 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.

5.6.7 Tilsyn med internkontrollplikten i opplæringsloven

6.6.7.1 Gjeldende rett

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

6.6.7.2 Vurdering og forslag

Hvis fylkesmannens tilsyn skal omfatte kommunens og fylkeskommunens internkontrollplikt etter kommuneloven § 25-1, må dette framgå av opplæringsloven. Fylkesmannen fører i dag tilsyn med lovbestemmelser som inneholder krav til internkontroll, for eksempel kravet om at kommunen og fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system etter opplæringsloven § 13-10 andre ledd. At kravene til internkontroll blir samlet i en egen bestemmelse i kommuneloven § 25-1, bør ikke ha noe å si for fylkesmannens tilsynsansvar. Kunnskapsdepartementet foreslår derfor å innføre en hjemmel for at fylkesmannen skal kunne føre tilsyn med kommunens og fylkeskommunens internkontrollplikt etter kommuneloven § 25-1.

5.6.8 Forskriftshjemmel i opplæringsloven for internkontrollkrav

Opplæringsloven inneholder ikke egne forskriftsbestemmelser knyttet til internkontroll. Departementet foreslår å videreføre gjeldende rett og ikke innføre nye forskriftsbestemmelser i opplæringsloven.

5.6.9 Andre prosesser - opplæringsloven

På Kunnskapsdepartementets område pågår det andre prosesser der spørsmål om bestemmelser om internkontroll eller med internkontrollelementer er aktuelt.

Kunnskapsdepartementet nedsatte 22. september 2017 et lovutvalg som skal gjøre en helhetlig gjennomgang og vurdering av regelverket for grunnskolen og videregående opplæring. Utvalget skal

levere sin utredning innen 1. desember 2019. Som vurderingene i dette høringsnotatet viser, har Kunnskapsdepartementet i særlovgjennomgangen også tatt hensyn til at opplæringslovutvalget skal gjøre en helhetlig gjennomgang og vurdering av opplæringsloven. Kunnskapsdepartementet foreslår på denne bakgrunn å videreføre enkelte bestemmelser i dagens opplæringslov, og heller avvente opplæringsutvalgets vurderinger og anbefalinger før man vurderer ytterligere endringer i bestemmelsene. Dette gjelder kravet i opplæringsloven § 10-8 om kommunens og fylkeskommunens plikt til å arbeide med kompetanseutvikling, og kravene til kvalitetsarbeid i opplæringsloven § 13-10 andre ledd og forskrift til opplæringsloven § 2-1.

Kunnskapsdepartementet arbeider også med å følge opp anmodningsvedtak fra Stortinget om å utrede regler om psykososialt miljø i barnehageloven. Parallelt arbeider Helse- og omsorgsdepartementet med en revisjon av reglene om fysisk barnehage- og skolemiljø med sikte på å tydeliggjøre og harmonisere regelverket. Det tas sikte på å sende disse sakene på høring i løpet av 2019.

5.6.10 Introduksjonsloven

4.6.4.1 Gjeldende rett

Introduksjonsloven § 24 regulerer kommunens plikt til å føre internkontroll. Det framgår av bestemmelsen 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. Videre går det fram av bestemmelsen at 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 og opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak.

4.6.4.2 Vurderinger og forslag

Krav om internkontroll

Kunnskapsdepartementet anser at ingen materielle krav går tapt ved at kommuneloven § 25-1 i sin helhet regulerer internkontroll på introduksjonslovens område. Kunnskapsdepartementet foreslår derfor å oppheve introduksjonsloven § 24.

Kunnskapsdepartementet har vurdert om introduksjonsloven bør vise til kravet om å ha internkontroll. Dette vil i så fall være en ren henvisningsbestemmelse som ikke påvirker det rettslige kravet til internkontroll. Fra et lovteknisk synspunkt er det ikke ønskelig med slike bestemmelser fordi de er unødvendige og medfører et mer omfangsrikt lovverk. Internkontrollplikten etter kommuneloven § 25-1 vil gjelde for alle kommuneplikter uavhengig av hvilken sektor eller etat det dreier seg om. Departementet legger til grunn at plikten vil bli kjent for kommunen selv om introduksjonsloven ikke henviser til internkontrollbestemmelsen i kommuneloven. Kunnskapsdepartementet foreslår derfor å ikke ta inn en henvisning til kommuneloven § 25-1.

Forskriftshjemmel for internkontrollkrav

Kunnskapsdepartementet foreslår å videreføre gjeldende rett og ikke innføre nye forskriftsbestemmelser i introduksjonsloven.

Tilsyn etter introduksjonsloven

Fylkesmannens tilsyn etter introduksjonsloven § 23 omfatter i dag ikke tilsyn med kommunens internkontroll. Kunnskapsdepartementet har startet arbeidet med en helhetlig gjennomgang av introduksjonsloven. Spørsmålet om det skal innføres en hjemmel for å føre tilsyn med kommunens internkontrollplikt etter kommuneloven § 25-1 vil bli vurdert i dette arbeidet.

5.7 Klima- og miljødepartementet

5.7.1 Innledning

Miljølovgivningen gir myndighet og plikter for kommunene på en rekke områder. Regelverket gir plikter som omfatter kommunen som aktør og særskilte plikter for kommunene, altså kommuneplikter. Det er bestemmelser om internkontroll med kommuneplikter som skal vurderes her.

Det er per i dag ikke lovfestet et generelt krav til internkontroll med kommunenes plikter etter forurensningsloven. Det er således kommunelovens generelle krav om betryggende kontroll som gjelder. Innføringen av en ny bestemmelse om internkontroll i kommuneloven innebærer en ny, tydeliggjort og selvstendig plikt for kommunene på dette området.

Klima- og miljødepartementet har gjennomgått forurensningsloven (lov av 13. mars 1981 om vern mot forurensninger og om avfall) med tilhørende forskrifter og vurdert om det er bestemmelser som må endres eller oppheves i forbindelse med særlovgjennomgangen av bestemmelser om internkontroll. Klima- og miljødepartementet har vurdert om det finnes rene internkontrollbestemmelser med noen av kommunens plikter, og om det er bestemmelser som inneholder elementer av internkontroll.

Kommunenes plikter fremgår av forurensningsloven, og av forskrifter gitt i medhold av denne loven. De sentrale forskriftene er avfallsforskriften og forurensningsforskriften. Kommunens plikter etter forurensningsloven knytter seg til drift og vedlikehold av avløpsanlegg (§§ 22, 23, 24, 26), innsamling og behandling av avfall (§§ 29, 30, 31, 32a, 33, 34, 35, 37), beredskap og håndtering av akutt forurensning (§§ 43, 44, 46 og 47) og tilsyn med forurensning (§ 48).

5.7.2 Avfallsforskriften § 15-6

5.7.2.1 Gjeldende rett

Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall av 01.06.2004 nr. 930 (Avfallsforskriften) kapittel 15 regulerer fastsettelse av avfallsgebyrer. Kapitlet er gitt med hjemmel i forurensningsloven § 34 om avfallsgebyr. Dette er gebyr til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll m.v. Kapittel 15 i avfallsforskriften skal sikre at avfallsgebyr for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall fastsettes i tråd med reglene om selvkost. Dette innebærer at gebyret ikke skal overstige kommunens kostnader forbundet med avfallssektoren. I tillegg er formålet å hindre ulovlig krysssubsidiering mellom kommunens lovpålagte håndtering av husholdningsavfall og avfallstjenester som kommunen selger i markedet. Det er kommunestyret som fastsetter avfallsgebyret, jf. § 15-3.

Det følger av § 15-6 at "kommunerådet, administrasjonssjefen, daglig leder i kommunalt foretak, kontrollutvalget og kommunerevisjonen" skal kontrollere at kravene i kapittelet overholdes. Dette er i samsvar med ansvarsfordelingen mellom kommunale og statlige myndigheter, slik den fremkommer i kommuneloven og forurensningsloven. Bestemmelsen sier videre at kontrollen skal skje "i henhold til gjeldende regler om kontroll av kommunens virksomhet, jf. kommuneloven § 20 nr. 2, § 23 nr. 2, § 71 nr. 2 og kapittel 12 i kommuneloven".

5.7.2.2 Vurderinger og forslag

Kommunelovbestemmelsene det refereres til i avfallsforskriften § 15-6 sier at administrasjonssjef, kommunerådet i parlamentarisk styrte kommuner eller daglig leder i et kommunalt foretak skal sørge for at administrasjonen eller foretaket "drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll." Dette er krav om å foreta internkontroll. Avfallsforskriften § 15-6 presiserer med andre ord at disse kravene i kommuneloven får anvendelse for kontroll av kravene i avfallsforskriften kapittel 15. Avfallsforskriften § 15-6 må derfor forstås som en bestemmelse om internkontroll med etterlevelse av kravene i kapittel 15.

I tråd med føringene for særlovarbeidet skal bestemmelser som er gjenstand for særlovgjennomgang oppheves i sin helhet. Det kan gjøres unntak fra dette utgangspunktet dersom det foreligger "et særskilt og begrunnet behov." Avfallsforskriften § 15-6 inneholder en referanse til gjeldende plikter etter kommuneloven. Disse pliktene vil bli videreført i ny kommunelov gjennom den generelle interkontrollbestemmelsen der. Klima- og miljødepartementet ser ikke at § 15-6 har selvstendig rettslig betydning for plikten til å drive internkontroll med kravene i kapittel 15. Klima- og miljødepartementet vurderer ikke at det foreligger grunn for å gjøre unntak for § 15-6.

Avfallsforskriften § 15-6 refererer også til kommunelovbestemmelsen § 71 nr. 2 og kapittel 12. Dette er en henvisning til kommunelovens øvrige regler for egenkontroll, altså den folkevalgte kontrollen. Dette er bestemmelser som sier at kommunestyret har det overordnede kontrollansvaret og om kontrollutvalg og revisjon. For å være i samsvar med ny kommunelov må også denne delen av avfallsforskriften § 15-6 endres. Den må enten oppdateres til rette paragrafer, eller oppheves. Klima- og miljødepartementet vurderer at henvisningen til § 71 nr. 2 og kapittel 12 ikke har selvstendig betydning, da dette er bestemmelser som gjelder uavhengig av om forskriften henviser til dem eller ikke. Lovteknisk er det også generelt uheldig med henvisninger fra én lov til en annen. Det foreslås derfor at også denne delen av avfallsforskriften § 15-6 oppheves.

Klima- og miljødepartementet foreslår at § 15-6 i avfallsforskriften oppheves.

5.7.3 Andre bestemmelser som har blitt vurdert, men som ikke foreslås endret

5.7.3.1 Forurensningsloven § 52b

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. Forurensningsloven § 52b ble vedtatt samtidig med tilsvarende bestemmelser i en rekke andre lover, herunder arbeidsmiljøloven, produktkontrollloven, lov om brannvern m.fl. 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.

I føringene for særlovgjennomgangen skal bestemmelser om internkontroll av plikter kommunen har som aktør i utgangspunktet ikke endres eller oppheves. Departementet 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.

5.7.3.2 Forurensningsforskriften kapittel 18A

Forurensningsforskriften kapittel 18A er fastsatt med hjemmel i forurensningsloven § 44 om kommunale og interkommunale beredskapsplaner mot akutt forurensning. Kapitlet skal sikre etablering av effektiv og god kommunal beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning. Det er kommunen som er ansvarlig for å etablere beredskap iht. forurensningsforskriften kapittel 18A. Kommunene skal blant annet skal foreta miljørisikoanalyse som må oppdateres ved endring i miljøårbarhet, og uansett hvert fjerde år (§ 18A-4), foreta beredskapsanalyse (§ 18A-5), etablere beredskap som blant annet må bemannes med personell med relevant kompetanse og erfaring (§ 18A-6), utarbeide en beredskapsplan (§ 18A-8), og gjennomføre opplæring, beredskapsøvelser og testing (§ 18A-9). Noen av disse kravene går ut på en løpende oppdatering/kvalitetssikring som kan ligne internkontrollkrav slik det er utformet i annen lovgivning.

Føringene for særlovarbeidet legger til grunn at også bestemmelser som inneholder elementer av internkontroll med kommuneplikter skal revideres. Klima- og miljødepartementet vurderer imidlertid at kravene til løpende oppdatering av beredskap, kompetent personell, m.m. i forurensningsforskriften kapittel 18A ikke refererer til internkontroll med kommunens plikter. Kravene i kapittel 18A er etter departementets vurdering plikter/krav knyttet til innholdet i en kommunal beredskap. Disse kan ikke erstattes gjennom den generelle internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov.

5.8 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

5.8.1 Innledning

Det er ingen bestemmelser som direkte inngår i særlovgjennomgangen på Kommunal- og moderniseringsdepartementets område. Ut over kommuneloven har Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke ansvaret for lover eller forskrifter med særskilte internkontrollbestemmelser som knytter seg til kommuneplikter.

Til orientering skal likevel nevnes enkelte særskilte internkontrollbestemmelser i forskrift til kommuneloven som er i ferd med å bli endret i egen prosess.

5.8.2 Andre prosesser: Krav om finans- og gjeldsforvaltning i kommunelov med forskrifter

I forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning (av 09.06.2009 nr. 635) er det i § 8 et krav om at det skal etableres rutiner for at finans- og gjeldsforvaltningen er gjenstand for "betryggende kontroll". Dette er et særskilt og avgrenset internkontrollkrav. Endringer i denne forskriften som følge av ny kommunelov er på høring våren 2019. I forarbeidene til ny kommunelov, Prop. 46 L (2017–2018) på side 225 sies det at det ikke lenger er behov for noe særskilt internkontrollkrav knyttet til finans- og gjeldsforvaltningen på grunn av ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven. Ny kommunelov § 14-13 gir derfor ikke hjemmel for å fastsette regler med krav om internkontroll på finansområdet. Det vil således ikke bli stilt noe særskilt internkontrollkrav i ny finansforskrift. Ny kommunelov § 14-13 gir heller ikke hjemmel for at forskriften kan ha kompetansekrav. Tilstrekkelig kompetanse er sentralt på finansområdet, men departementet sier i proposisjonen at det likevel ikke er nødvendig å regulere slike alminnelige

grunnleggende premisser for en forsvarlig forvaltning i lov eller forskrift. Det vil derfor heller ikke bli stilt noe særskilt kompetansekrav i ny finansforskrift.

Ny kommunelov § 14-13 gi hjemmel for å stille forskriftskrav om ekstern kvalitetssikring av finansreglement og av rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen. Dette er begrunnet med at betydningen av feil eller mangler i finans- og gjeldsforvaltningen kan være betydelig og at ekstern faglig kvalitetssikring er et sentralt tiltak for å unngå feil.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Endringene som foreslås i dette høringsnotatet 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. Å oppheve og erstatte bestemmelsene om internkontroll i særlovgivningen innebærer bare at den allerede vedtatte bestemmelsen i ny kommunelov skal gjelde i stedet. Denne har de samme hovedkravene selv om det på noen områder innebærer flere detaljkrav og på andre områder færre detaljkrav. All den tid det uansett er snakk om krav om internkontroll, vil dette ikke innebære noen vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

7 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Barnehageloven

Til § 9 første ledd

Endringen innebærer en utvidelse av fylkesmannens tilsynsmyndighet. Bestemmelsen gir fylkesmannen myndighet til å føre tilsyn med kommunens internkontroll etter kommuneloven § 25-1. Det vil være kommunens oppfyllelse av internkontroll med kommuneplikter i egenskap av å være barnehagemyndighet som kan være gjenstand for tilsyn. Tilsyn med internkontroll er vanlig innenfor andre deler av kommunens virksomhet og dermed kjent for kommunene. Å utvide fylkesmannens tilsynshjemmel overfor kommunen som barnehagemyndighet vil kunne bidra til bedre og mer helhetlig samordning av fylkesmannens ulike tilsyn med en kommune. Hensikten med å utvide tilsynshjemmelen er å legge til rette for at tilsynene kan være mest mulig målrettede. Med en utvidet tilsynshjemmel kan fylkesmannen velge om han vil bruke tilsynet som et virkemiddel for å styrke kommunens systematiske arbeid for selv å kunne sørge for regeletterlevelse, eller om han vil gå inn i en bestemt sak eller praksis. Fylkesmannen vil kunne innrette tilsynene ut fra hva som vil gi best mulig effekt i det enkelte tilfellet. At fylkesmannen får en utvidet tilsynshjemmel er ikke ment å påvirke omfanget tilsyn ut mot kommunene. Se for øvrig departementets vurderinger og forslag i kapittel 5.6.2.2.

Opplæringsloven

Til § 2-12 tredje ledd

Endringen innebærer at henvisningen til § 13-10 erstattes av en henvisning til lovforslagets § 12-2 A, jf. departementets forslag om å flytte bestemmelsene om ansvar og internkontroll for private grunnskoler fra § 13-10 første og andre ledd til en ny § 2-12 A. Videre innebærer endringen at det innføres en ny henvisning til lovforslagets § 13-3 e om plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling, jf. departementets forslag om å samle kravene til å gjennomføre en skolebasert vurdering, følge opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger og utarbeide en årlig tilstandsrapport i en ny lovbestemmelse. Det er således ingen innholdsmessige endringer.

Til § 2-12 A

Første ledd innebærer at regelen i § 13-10 første ledd om at skoleeieren for private grunnskoler etter § 2-12 har ansvaret for at kravene i opplæringsloven og forskriften til loven blir oppfylt, herunder å stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for å kravene skal kunne oppfylles, flyttes fra § 13-10 første ledd til den nye bestemmelsen i § 2-12 A første ledd. Endringen innebærer videre en presisering av ordlyden ved at det går fram at det er den øverste ledelsen ved de private grunnskolene etter § 2-12 som har dette ansvaret. Bestemmelsen i første ledd innebærer ingen innholdsmessige endringer i forhold til det som har vært gjeldende rett.

I *andre, tredje og fjerde ledd* lovfestes det at ledelsen ved private grunnskoler etter § 2-12 skal ha internkontroll for å sikre at kravene opplistet i § 2-12 andre og tredje ledd blir oppfylt. Endringen innebærer at kravet om internkontroll for de private grunnskolene etter § 2-12 tilsvarer kravet i den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 for kommuner og fylkeskommuner. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset skolens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ledelsen ved private grunnskoler etter § 2-12 skal kunne tilpasse internkontrollen til egen skolevirksomhet.

Til § 9 A-3 andre ledd

Endringen innebærer at det er presisert at skolen skal arbeide for å skape et skolemiljø som fremmer helsen, miljøet og tryggheten til elevene, og for å finne tiltak for å forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø. Bestemmelsen gjelder både det fysiske og det psykososiale skolemiljøet. Elevene skal få delta i arbeidet. Rektor har et selvstendig ansvar for at dette blir gjort. Rektors ansvar kommer ikke til erstatning for, og begrenser ikke, kommunens eller fylkeskommunens ansvar. Bestemmelsen viderefører det som har vært gjeldende rett, samtidig som det kommer tydeligere fram hva som forventes av skolen på dette området. Samtidig er krav om internkontroll tatt ut av denne delen av bestemmelsen. Dette, sammen med bestemmelsen i tredje ledd, innebærer at det er kommuneloven § 25-1 som regulerer kravene til internkontroll for å sikre at kravene opplæringsloven kapittel 9 A oppfylles.

Til § 9 A-3 tredje ledd

Bestemmelsen viderefører et selvstendig ansvar for rektor når det gjelder internkontroll for å oppfylle kravene i opplæringsloven kapittel 9 A. Det er nytt at bestemmelsen viser til kommunelovens internkontrollkrav, og det tydeliggjøres her at rektor har et selvstendig ansvar for at skolen har internkontroll etter kommuneloven § 25-1 for å sikre at kravene i opplæringsloven kapittel 9A blir fulgt. Rektors ansvar kommer ikke til erstatning for, og begrenser ikke, kommunens eller fylkeskommunens ansvar. Det nærmere innholdet i internkontrollansvaret er regulert i kommuneloven § 25-1.

Til § 10-8 første ledd andre punktum

Endringen innebærer at skoleeieren nå skal sørge for at undervisningspersonale, skoleeiere og personale med særoppgaver i skoleverket gis 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. Tidligere skulle skoleeier *ha et system som gir* disse personene *høve til* kompetanseutvikling. Internkontrollelementet er således tatt ut. At kommunen og fylkeskommunen skal ha internkontroll for å sikre at kravene i opplæringsloven § 10-8 følges, følger nå av kommuneloven § 25-1. Forslaget endrer ikke gjeldende rett når det gjelder kravene til hvilken kompetanseutvikling kommunen og fylkeskommunen skal tilby og omfang.

Til § 13-3 e

Endringen innebærer at kravene til å gjennomføre en skolebasert vurdering i forskrift til opplæringsloven § 2-1, og kravene til å følge opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger og utarbeide en årlig tilstandsrapport i opplæringsloven § 13-10 andre ledd, blir samlet i en ny lovbestemmelse. Det er ikke gjort endringer i det materielle innholdet i kravene.

Til § 13-10

Endringen i *første ledd* innebærer at private grunnskoler etter § 2-12 ikke lenger er omfattet av bestemmelsen, jf. departementets forslag om å flytte bestemmelsen om ledelsen ved private grunnskoler sitt ansvar fra § 13-10 første ledd til nye § 2-12 A.

Til § 14-1 første ledd

Endringen innebærer at fylkesmannen gis myndighet til å føre tilsyn med kommunens og fylkeskommunens internkontrollplikt etter kommuneloven § 25-1.

Folkehelseloven

Til § 9 nytt andre ledd

Endringen innebærer en videreføring av bestemmelsen i folkehelseloven § 30 andre ledd om forsterket dokumentasjonskrav ved tilsyn. Bestemmelsen krever en særskilt dokumentasjon av tilsynet etter § 9 første ledd, herunder uavhengighet og likebehandling i tilsynet. At bestemmelsen er flyttet fra § 30 til § 9 har sammenheng med at § 30 Internkontroll skal oppheves, og dette er ikke ment å innebære noen innholdsmessig endring. Det særskilte dokumentasjonskravet etter folkehelseloven § 9 andre ledd gjelder i tillegg til internkontrollkravet etter kommuneloven kapittel 25.

Til § 30 første ledd

Endringen innebærer at dagens internkontrollplikt etter folkehelseloven erstattes av den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1. Også den gjeldende internkontrollbestemmelsen i folkehelseloven bygger på det generelle systemet for internkontroll etter kommuneloven. Den nye bestemmelsen er en henvisningsbestemmelse fra folkehelseloven til kommuneloven, for å tydeliggjøre at det er kommuneloven som fullt og helt regulerer kravet til internkontroll med kommuneplikter.

8 Forslag til lov om endringer i diverse lover om internkontroll

Del I. Barnehageloven

I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) foreslås disse endringene:

§ 9 første ledd skal lyde:

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet etter § 8, kapittel IV, V og V A, og *plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1*. Reglene i kommuneloven kapittel 30 gjelder for tilsynsvirksomheten.

Del II. Barnevernloven

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) foreslås disse endringene:

§ 2-1 andre ledd skal lyde:

Kommunen skal ha internkontroll etter reglene i kommuneloven kapittel 25.

Del III. Folkehelseloven

I lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeidet foreslås disse endringer:

§ 9 nytt andre ledd skal lyde:

Kommunenes tilsyn med virksomhet og eiendom *etter første ledd* skal dokumenteres særskilt, herunder uavhengighet og likebehandling i tilsynet.

§ 9 andre ledd blir nytt tredje ledd.

§ 30 første ledd skal lyde:

Kommunen og fylkeskommunen skal *ha internkontroll etter reglene i kommuneloven kapittel 25*.

§ 30 andre ledd oppheves.

Del IV. Forurensningsloven

I lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall foreslås disse endringene:

§ 48 a første ledd skal lyde:

Fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av §§ 9, 22, 23, 24, 26, 29, 30, 31, 32 a, 33, 34, 35, 37, 43, 44, 46, 47, 48, 81 og *kommuneloven § 25-1*.

Del V. Introduksjonsloven

I lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) foreslås disse endringene:

§ 24 oppheves.

Del VII. Krisesenterloven

I lov 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbud foreslås følgende endringer:

§ 8 oppheves.

§ 9 første ledd skal lyde:

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

Del VII. Opplæringsloven

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven) foreslås disse endringene:

§ 2-12 tredje ledd skal lyde:

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

Ny § 2-12 A skal lyde:

§ 2-12 A Ansvar og internkontroll ved private grunnskolar

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

Leiinga skal ha internkontroll for å sikre at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir følgde.

Internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa skolen sin storleik, eigenart og aktivitetar og risikoforhold ved skolen.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal leiinga

- a) utarbeide ei beskriving av skolen sine hovudoppgåver, mål og organisering*
- b) ha nødvendige rutinar og prosedyrar*
- c) avdekkje og følgje opp avvik og risiko for avvik*
- d) dokumentere internkontrollen i den forma og det omfanget som er nødvendig*
- e) evaluere og ved behov forbetre skriftlege prosedyrar og andre tiltak for internkontroll.*

§ 9 A-3 skal lyde:

§ 9 A-3 Nulltoleranse og systematisk arbeid

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

Skolen skal *arbeide for å skape eit skolemiljø som fremjar helsa, trivselen og læringa til elevane, og for å finne tiltak for å førebyggje brot på retten til eit trygt og godt skolemiljø.*

Rektor har *eit sjølvstendig ansvar* for at dette blir gjort.

Rektor har eit sjølvstendig ansvar for at skolen har internkontroll etter kommunelova § 25-1 for å sikre at krava i opplæringslova kapittel 9 A blir følgde.

§ 10-8 skal lyde:

§ 10-8 Kompetanseutvikling

Skoleeigaren har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i verksemda. Skoleeigaren skal *sørgje for at* undervisningspersonale, skoleleiarar og personale med særoppgåver i skoleverket *gis høve til nødvendig kompetanseutvikling*, med sikte på å fornye og utvide den faglege og pedagogiske kunnskapen og å halde seg orienterte om og vere på høgd med utviklinga i skolen og samfunnet.

Ny § 13-3 e skal lyde:

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

Kommunen og fylkeskommunen skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatata 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 jamleg vurdere 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, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

§ 14-1 første ledd skal lyde:

§ 14-1 Statleg tilsyn

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller *kommunepliktene* dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova kapittel 1-16 og *plikta til å ha internkontroll etter kommunelova § 25-1*. Reglane i kommunelova kapittel 30 gjeld for denne tilsynsverksemda.

Del VIII. Sosialtjenesteloven

I lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) foreslås følgende endringer:

§ 5 skal lyde:

Kommunen skal ha internkontroll etter reglene i kommuneloven kapittel 25.

9 Forslag til endringer i forskrifter

Del I. Forskrift til barnevernloven

Forskrift 14. desember 2005 nr. 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester oppheves.

Del II. Forskrift til opplæringsloven

I forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova foreslår departementet disse endringene:

§ 2-1 oppheves

§ 3-39 overskriften og første ledd skal lyde:

§ 3-39 *System for føring av karakterar og fråvær*

Skoleeigaren skal ha eit system for føring av karakterar og fråvær.

§ 4-32 overskriften og første ledd skal lyde:

§ 4-32 *System for føring av karakterar*

Skoleeigaren skal ha eit system for føring av karakterar.

§ 17-3 skal lyde:

§ 17-3 *Answaret til skoleeigaren*

Skoleeigaren har ansvaret for at retten til eleven til læremiddel på si målform blir oppfylt etter § 17-1 og § 17-2. Dette gjeld uavhengig av kor mange elevar som brukar bokmål og nynorsk i kommunen eller fylkeskommunen.

Del III. Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen

Forskrift 19. november 2010 nr. 1463 om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen oppheves.

Del IV. Forurensningsforskriften

Forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) § 15-6 oppheves.

10 Vedlegg. Oversikt over bestemmelser som foreslås endret slik at internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov gjelder

Ansvarlig departement	Lov- og forskriftsbestemmelser	Merknad
ASD	Sosialtjenesteloven § 5	
ASD	Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen	
BLD	Barnevernloven § 2-1 andre ledd	
BLD	Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester	
BLD	Krisesenterloven § 8	
HOD	Folkehelseloven § 30 første ledd	
KD	Introduksjonsloven § 24	
KD	Opplæringsloven § 9 A-3 andre ledd	Internkontrollkravet oppheves slik at kommunelovens internkontrollkrav gjelder. Rektors selvstendige ansvar for internkontroll på skolenivå videreføres, men slik at innholdet internkontrollkravet følger kommuneloven.
KD	Opplæringsloven § 10-8 andre punktum	Systemkravet i bestemmelsen tas ut slik at kommunelovens internkontrollkrav gjelder.
KD	Opplæringsloven § 13-10 andre ledd	Krav om at kommune/fylkeskommune skal ha et forsvarlig system tas ut slik at kommunelovens internkontrollkrav gjelder.
KD	Forskrift til opplæringsloven § 17-3 første ledd siste punktum	

Ansvarlig departement	Lov- og forskriftsbestemmelser	Merknad
KD	Forskrift til opplæringsloven § 3-39 første ledd	Systemkravet i bestemmelsen er tatt ut, slik at det er tydelig at kommunelovens internkontrollkrav gjelder.
KD	Forskrift til opplæringsloven § 4-32 første ledd	Systemkravet i bestemmelsen er tatt ut, slik at det er tydelig at kommunelovens internkontrollkrav gjelder.
KLD	Avfallsforskriften § 15-6	Henvisningsbestemmelse som viser til plikter i kommuneloven tas ut. Kommunelovens internkontrollkrav gjelder.