



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 81 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer av internkontrollregler
i sektorlovgivningen
(tilpasning til ny kommunelov)



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 81 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer av internkontrollregler
i sektorlovgivningen
(tilpasning til ny kommunelov)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold ...	5	5.6.1	Høringsnotat	22
			5.6.2	Høringsinstansenes innspill	23
2	Mål og resultater for særlov gjennomgangen	7	5.6.3	Departementets vurderinger	23
2.1	Nytt og samlet internkontrollregelverk i kommunal sektor	7	5.7	Private aktører	23
			5.7.1	Høringsnotat	23
2.2	Oversikt over særlov gjennomgangens resultater og konsekvenser	8	5.7.2	Høringsinnspill	24
			5.7.3	Departementets vurderinger	24
			5.8	Tilsyn med internkontroll	24
			5.8.1	Høringsnotat	24
			5.8.2	Høringsinnspill	24
			5.8.3	Departementets vurderinger	25
3	Bakgrunnen for særlov gjennomgangen og lovforslagene	9	6	Sosialtjenesteloven (Arbeids- og sosialdepartementet)	26
3.1	Særlov gjennomgang – forutsetning i ny kommunelov	9	6.1	Gjeldende rett	26
3.2	Prosess for særlov gjennomgangen	10	6.2	Høringsnotatet	26
3.3	Høringen	10	6.3	Høringsinnspill	27
3.4	Høringsinstansene	11	6.4	Arbeids- og sosialdepartementets vurderinger	29
4	Gjeldende rett – kommune- loven	14	7	Barnevernloven (Barne- og familiedepartementet)	32
4.1	Innledning	14	7.1	Gjeldende rett	32
4.2	Kommuneloven av 1992	14	7.2	Høringsnotatet	32
4.3	Ny kommunelov av 2018	14	7.3	Høringsinnspill	32
4.3.1	Kommunedirektørens internkontrollansvar	14	7.4	Barne- og familiedepartementets vurderinger	33
4.3.2	Forholdet til private aktører	16	8	Krisesenterloven (Barne- og familiedepartementet)	35
5	Generelle prinsipper og vurderinger for særlov gjennomgangen	18	8.1	Gjeldende rett	35
5.1	Innledning	18	8.2	Høringsnotatet	35
5.2	Internkontrollbestemmelser med kommuneplikter	18	8.3	Høringsinnspill	35
5.2.1	Høringsnotat	18	8.4	Barne- og familiedepartementets vurderinger	35
5.2.2	Høringsinnspill	20	9	Folkehelseloven (Helse- og omsorgsdepartementet)	36
5.2.3	Departementets vurderinger	20	9.1	Gjeldende rett	36
5.3	Hovedprinsippet om å oppheve særlovbestemmelser	20	9.2	Høringsnotatet	36
5.3.1	Høringsnotat	20	9.3	Høringsinnspill	36
5.3.2	Høringsinnspill	20	9.4	Helse- og omsorgsdepartementets vurderinger	36
5.3.3	Departementets vurderinger	21	10	Brann- og eksplosjonsvern- loven (Justis- og beredskaps- departementet)	38
5.4	Henvsningsbestemmelser	21	10.1	Gjeldende rett	38
5.4.1	Høringsnotat	21	10.2	Høringsnotatet	38
5.4.2	Høringsinnspill	21	10.3	Høringsinnspill	38
5.4.3	Departementets vurderinger	21	10.4	Justis- og beredskaps- departementets vurderinger	38
5.5	Forskriftshjemmel	22			
5.5.1	Høringsnotat	22			
5.5.2	Høringsinnspill	22			
5.5.3	Departementets vurderinger	22			
5.6	Skillet mellom internkontrollkrav og andre pliktbestemmelser (kvalitetsforbedring m.m.)	22			

11	Barnehageloven (Kunnskapsdepartementet)	40	15.4.1	Forurensningsforskriften kapittel 18A	54
11.1	Gjeldende rett	40	15.4.2	Forskrifter innen miljørettet helsevern	55
11.2	Høringsnotatet	40	15.4.3	Forskrifter om barnevern- institusjoner m.m.	55
11.3	Høringsinnspill	40	15.5	Særlig om forskrifter innenfor helse- og omsorgssektoren	55
11.4	Kunnskapsdepartementets vurderinger	40	15.5.1	Innledning	55
12	Opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet)	42	15.5.2	Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten	55
12.1	Gjeldende rett	42	15.5.3	Forskrift om fastlegeordning i kommunene	56
12.2	Høringsnotatet	43	15.5.4	Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting	57
12.3	Høringsinnspill	45	15.5.5	Forskrift om tuberkulose- kontroll	58
12.4	Kunnskapsdepartementets vurderinger	46	15.5.6	Forskrift om nasjonalt vaksinasjonsprogram	58
13	Introduksjonsloven (Kunnskapsdepartementet)	51	15.5.7	Forskrift om kommunens helsefremmende og fore- byggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten	59
13.1	Gjeldende rett	51	16	Økonomiske og administrative konsekvenser	60
13.2	Høringsnotatet	51	17	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ...	61
13.3	Høringsinnspill	51	17.1	Merknader til endringer i barnevernloven (Barne- og familiedepartementet)	61
13.4	Kunnskapsdepartementets vurderinger	51	17.2	Merknader til endringer i opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet)	61
14	Forurensningsloven (Klima- og miljødepartementet)	52	17.3	Barnehageloven (Kunnskapsdepartementet)	62
14.1	Gjeldende rett	52	17.4	Sosialtjenesteloven (Arbeids- og sosialdepartementet)	62
14.2	Høring	52	17.5	Folkehelseloven (Helse- og omsorgsdepartementet)	62
14.3	Klima- og miljødepartementets vurderinger	52		Forslag til lov om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)	64
15	Omtale av forskriftsendringer	53			
15.1	Innledning	53			
15.2	Forskrifter som vil bli endret	53			
15.2.1	Forskrift om internkontroll i kommunalt NAV	53			
15.2.2	Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter barnevernloven	53			
15.2.3	Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall § 15-6	53			
15.2.4	Forskrift til opplæringsloven	53			
15.3	Forskrifter som allerede er endret	54			
15.3.1	Forskrift om kommuners finans- og gjeldsforvaltning	54			
15.4	Forskrifter som har vært vurdert, men som ikke vil bli endret	54			



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 81 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 17. april 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

I denne lovproposisjonen foreslås endringer i reglene om krav til at kommunene og fylkeskommunene 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 inneholder en ny internkontrollbestemmelse. Stortinget la ved vedtakelsen av denne til grunn at særlovgivningens internkontrollbestemmelser med kommuneplikter skal gjennomgå med sikte på at disse skal oppheves slik at kommunelovens krav i stedet gjelder. Ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven skal ikke erstatte bestemmelser om internkontroll med aktørplikter.

I denne lovproposisjonen foretas en gjennomgang av lovbestemmelser om internkontroll med kommuneplikter på ulike sektorer (omtalt som sektorlovgivning eller særlovgivning). En rekke av disse bestemmelsene foreslås opphevet eller endret i tråd med forutsetningen ved vedtakelsen

av ny internkontrollbestemmelse i ny kommunelov. Den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven og forutsetningene for særlovgjennomgangen som er fastslått i forarbeidene til denne (Prop. 46 L (2017–2018)), ligger til grunn. Stortinget har sluttet seg til at gjennomgangen av særlovgivningen skal ha som resultat at internkontrollbestemmelser med kommuneplikter i særlovgivningen i hovedsak skal oppheves. Videre har Stortinget fastslått at forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten med tilhørende lovhjemler ikke skal inngå i denne særlovgjennomgangen. Lovendringsforslagene i denne proposisjonen gjelder de konkrete forslagene til hvordan endringene i særlovgivningen skal gjennomføres. Det foreslås at bestemmelser om internkontroll i sosialtjenesteloven, barnevernloven, krisesenterloven, folkehelseloven, introduksjonsloven og opplæringsloven oppheves eller endres slik at internkontrollbestemmelsene i ny kommunelov gjelder i stedet.

Som en del av særlovgjennomgangen har også aktuelle forskrifter blitt gjennomgått. Disse omta-

les kort i lovproposisjonen for å gi et helhetlig bilde. Fastsettelse av endrede forskrifter vil imidlertid skje i andre prosesser.

Lovforslagene i denne proposisjonen er tenkt å tre i kraft samtidig med endringene i forskriftene og samtidig med kapittel 25 i kommuneloven av 2018. Ved vedtakelsen av kommuneloven av 2018 ble det sagt at de nye reglene i kapittel 25 skulle

tre i kraft samtidig med opphevelse av internkontrollbestemmelser i særlovgivningen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar sikte på at slik felles ikrafttredelse kan skje 1. januar 2021.

For å forenkle fremstillingen vil det mange steder i denne proposisjonen brukes begrepet *kommuner* som en fellesbetegnelse på *kommuner og fylkeskommuner*.

2 Mål og resultater for særlovgjennomgangen

2.1 Nytt og samlet internkontrollregelverk i kommunal sektor

Målet for særlovgjennomgangen er å få på plass de regelendringene som er nødvendige for å få etablert et nytt og samlet internkontrollregelverk i kommunal sektor i tråd med det som ble vedtatt av Stortinget da ny kommunelov med ny internkontrollbestemmelse ble vedtatt våren 2018.

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

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 gjennomføringsansvar 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 gjennomgå med sikte på opphevelse. Bare der det er særlig grunn kan internkontrollkrav stå igjen i særlovgivningen. Som ett eneste unntak har Stortinget besluttet at forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten ikke skal gjennomgå 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 også for fremtiden være den sentrale internkontrollbestemmelsen for kommunesektoren. Dette må det tas hensyn til ved utforming av fremtidig regelverk rettet mot kommunesektoren.

2.2 Oversikt over særlovgjennomgangens resultater og konsekvenser

Målet for særlovgjennomgangen var å oppheve sektorvise internkontrollbestemmelser med kommuneplikter slik at disse kan erstattes av ny kommunelov. Dette målet oppnås, etter departementets vurdering, gjennom forslagene som fremmes i denne lovproposisjonen og tilhørende planlagte forskriftsendringer. Resultatet av særlovgjennomgangen er at særlovgivningens bestemmelser om internkontroll med kommuneplikter i all hovedsak nå foreslås opphevet eller endret slik at det er kommunelovens regler om internkontroll som gjelder i stedet. Internkontrollbestemmelser i barnevernloven, opplæringsloven, sosialtjenesteloven, krisesenterloven, folkehelseloven, introduksjonsloven og en rekke forskrifter foreslås opphevet som følge av særlovgjennomgangen. Enkelte steder er disse erstattet med en bestemmelse som av pedagogiske hensyn henviser til kommunelovens internkontrollbestemmelse.

Enkelte bestemmelser, som ikke er rene internkontrollbestemmelser, foreslås å bli stående. Dette fordi det i særlovgjennomgangen ble valgt å ha et noe utvidet utvalg av bestemmelser som ble gjennomgått. Noen bestemmelser er i gjennomgangen vurdert å være pliktbestemmelser med internkontroll-lignende elementer og ikke egentlig internkontrollbestemmelser. Følgelig var de heller ikke nødvendig å oppheve som en del av særlovgjennomgangen. Dette er omtalt nærmere nedenfor i punkt 5.6.

Ved vedtakelsen av ny kommunelov besluttet Stortinget at forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten og tilhørende lovhjemler skulle være unntatt særlovgjennomgangen. Disse foreslås derfor heller ikke opphevet. Det er imidlertid gjort en gjennomgang av en del regelverk innenfor helse- og omsorgssekto-

ren med sikte på å klargjøre om de aktuelle bestemmelsene faller inn under virkeområde for forskriften om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten eller ikke. Internkontrollkrav som ikke omfattes av forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten foreslås erstattet av kommunelovens internkontrollkrav. Videre foreslås mindre justeringer i en del regelverk for å tydeliggjøre og forenkle regelverket slik at det blir klart hvilke internkontrollregler som gjelder. Dette vil gjøre det enklere for kommunene og andre å finne frem til riktig regelverk.

I denne proposisjonen fremmes det konkrete forslag til *lovendringer*. Forslag til *forskriftsendringer* omtales kun for å gi en orientering om det helhetlige bilde av internkontrollregler som endres. De konkrete endringene vil gjennomføres i egne prosesser.

Når internkontrollbestemmelser i særlovene oppheves og erstattes av kommunelovens internkontrollbestemmelse, må også særlovenes hjemler for å føre tilsyn med internkontroll endres. Dette fordi eksisterende hjemler for slikt tilsyn viser til bestemmelser om internkontroll i særlovgivningen som nå foreslås opphevet. Dette må endres slik at de i stedet viser til internkontrollbestemmelsen i kommuneloven. Dette er i hovedsak tekniske endringer. Det vises her til at Stortinget omtalte en slik gjennomgang med tilsynsbestemmelser i forbindelse med omtalen av særlovgjennomgangen i Prop. 46 L (2017–2018). Slike endringer foreslås for de bestemmelser der det er aktuelt.

I tillegg foreslås det i ett tilfelle å innføre en ny hjemmel for tilsyn med internkontroll, nemlig i barnehageloven. Kommuneloven § 30-2 andre punktum forutsetter at den enkelte særlov benevner hvilke konkrete lovkrav det kan føres tilsyn med. Det er i Prop. 46 L (2017–2018) forutsatt at de konkrete lovkravene det kan føres tilsyn med, er valgt ut basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering og en vurdering av kost-nytte av tilsyn som virkemiddel. Det er etter en slik vurdering funnet at det er behov for å innføre en ny tilsynshjemmel i barnehageloven, se nærmere kapittel 11 nedenfor.

For øvrig vises til omtale av tilsyn med internkontroll nedenfor i punkt 5.8.

3 Bakgrunnen for særlovgjennomgangen og lovforslagene

3.1 Særlovgjennomgang – forutsetning i ny kommunelov

Bakgrunnen for særlovgjennomgangen er ny kommunelov 22. juni 2018 nr. 83 og den nye internkontrollbestemmelsen i § 25-1 som er meningen at fullt og helt skal regulere internkontroll med kommuneplikter.

I forarbeidene til denne er bakgrunnen og grunnlaget for ønsket om å endre måten internkontroll samlet sett er regulert på, behandlet relativt omfattende. I NOU 2016: 4 *Ny kommunelov* er det en generell utredning av krav om internkontroll og en 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 undersøkelse 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 kapittel 4.

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

- Bedre internkontroll gjennom bedre og mer helhetlig regulering som legger til rette for forankring i kommunes politiske og administrative ledelse.
- Enklere for kommunene å forholde seg til internkontrollkrav når det er ett regelsett og ikke 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 ineffektivt. Dette har blitt påpekt av blant annet kommunenes administrative ledelse 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 særlovgjennomgang, kan hindre dobbeltregulering – noe som i dag anses som et problem.

For å sikre at det ikke 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 særlovgjennomgangen, 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.

3.2 Prosess for særlovgjennomgangen

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

Det har vært gjennomført en høring der både lovforslag og forslag til endringer i forskrifter var på høring som en samlet gjennomgang av internkontrollbestemmelser med kommuneplikter i sektorregelverket. Forslag til lovendringer følges opp i denne proposisjonen. Forslag til endringer i forskrifter vil bli fulgt opp ved vedtakelse i separate prosesser av departementene eller Kongen i Statsråd. Forslagene til forskriftsendringene er her således kun omtalt som en orientering og for å gi et helhetlig bilde av særlovgjennomgangen.

Det har videre vært gjennomført møte med Kommunesektorens organisasjon (KS), jf lovmedvirkningsordningen.

Når denne særlovgjennomgangen er endelig gjennomført, vil reguleringen av internkontroll i gjeldende regelverk være endret i tråd med Stortingets intensjon om at internkontrollkrav skal fremgå av kommuneloven og ikke av sektorreguleringen.

For fremtidig regelverk, vil dette måtte følges opp ved fortsatt å la kommuneloven regulere internkontrollkrav for oppgaver som er lagt til kommunene. Det betyr at nye lover og forskrifter på ulike sektorer ikke skal inneholde egne internkontrollkrav med kommuneplikter.

3.3 Høringen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte 26. april 2019 på høring forslag til endringer i internkontrollreguleringen for kommunesektoren. Fristen for å avgi høringsuttalelser var 26. september 2019.

I høringsnotatet ble det foreslått at internkontrollbestemmelser i sosialtjenesteloven, barnevernloven, krisesenterloven, folkehelseloven, introduksjonsloven og opplæringsloven skulle oppheves eller endres, slik at internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov skal gjelde i stedet. Dette gjelder også en rekke forskrifter tilhørende disse lovene, samt avfallsforskriften som er hjemlet i forurensningsloven. Nærmere omtale av høringsnotatets konkrete forslag til endringer i de ulike lovene og forskriftene er nærmere omtalt i tilknytning til de enkelte bestemmelsene, se kapitlene 6–15.

Høringsnotatet hadde også en generell del der forutsetninger, prinsipper og vurderinger som ligger til grunn for særlovgjennomgangen er omtalt. Denne delen er nærmere omtalt nedenfor i kapittel 5.

Det har kommet inn 26 hørings svar. Av disse er det 10 som ikke har merknader. I cirka 10 hørings svar gis det uttrykkelig støtte til forslaget. Enkelte høringsinstanser har kommentarer uten å si om de støtter forslaget eller ikke. Bare to høringsinstanser gir uttrykk for å være imot, og disse er imot endringer i spesifikke lover og ikke alle. I dette kapitlet gis det en kortfattet omtale av generelle høringsinnspill. Synspunkter fra høringsinstansene blir nærmere omtalt nedenfor i kapittel 5 og i tilknytning til omtalen av de enkelte forslagene i kapittel 6–14.

Blant kommuner og fylkeskommuner som har kommet med høringsuttalelse, er det bred støtte til endringene som foreslås. *Horten kommune* støtter forslaget til endringer i internkontrollbestemmelser som er lagt frem i høringsnotatet, og peker på at forslagene vil gjøre kommunens forbedringsarbeid mer oversiktlig, effektivt og systematisk. *Nye Stavanger kommune (Stavanger, Finnøy og Rennesøy kommuner)* støtter forslaget om å fjerne internkontrollbestemmelser med kommuneplikter i særlovgivningen i henhold til Stortingets vedtak, og uttaler at et fortsatt krav om internkontroll i særlovgivning vil kunne undergrave intensjonen om forenkling av lovverket og kommunedirektørens helhetlige ansvar for internkontroll. *Oslo kommune* uttaler at kommunen er positiv til det overordnede formålet med samordning og forenkling av regelverket om internkontroll. *Tromsø kommune* mener det er positivt at bestemmelser om internkontroll samles i kommuneloven, og at særlovsbestemmelsene utgår. Det vil gjøre at kommunene vil få en mer samlet og helhetlig oversikt av internkontroll.

Revisorforeningen støtter forslaget om å fjerne internkontrollbestemmelser med kommuneplikter i særlovgivningen, og mener det er forenkling og formålstjenlig at denne reguleringen er samlet i den nye kommuneloven. Revisorforeningen støtter også at reguleringen ikke er for detaljert og at det ikke er nødvendig med forskriftshjemler.

Flere høringsinstanser mener imidlertid at det fortsatt er for mange lov- og forskriftsbestemmelser som foreslås opprettholdt. *Tromsø kommune* mener det er viktig at internkontrollbestemmelser i særlover faktisk avvikles, og at det kan skape uklarehet om hva som er god internkontroll i den enkelte virksomheten og innenfor ulike fagområ-

der når store deler av den kommunale tjeneste- og forvaltningsvirksomheten fortsatt skal ha internkontroll etter bestemmelser i særlov. Det kan også vanskeliggjøre et helhetlig system og oppfølging.

Kommunesektorens organisasjon (KS) støtter at lov- og forskriftsbestemmelser foreslås opphevet slik at internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov skal gjelde i stedet, men mener at flere internkontrollbestemmelser i særlovene burde vært opphevet. KS peker også på at det er uheldig at forskrift om ledelse- og kvalitetsforbedring ikke er gjenstand for særlovgjennomgang.

Enkelte høringsinstanser mener færre bestemmelser burde vært opphevet. *Fylkesmannen i Innlandet* ser positivt på flere av forslagene til endringer i særlovgivningen, men mener at internkontrollbestemmelsen i barnevernloven ikke bør oppheves. *Statens helsetilsyn* mener at internkontroll bør reguleres både i kommuneloven og i særlovgivningen, og mener at internkontrollbestemmelser i barnevernloven og sosialtjenesteloven ikke bør oppheves. *Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)* er imot at internkontrollbestemmelsen i sosialtjenesteloven oppheves.

KS har flere konkrete innspill, særlig knyttet til tilsyn med internkontroll. *KS* er blant annet bekymret for et for sektorisert og intensivert tilsyn og mener dette vil svekke den helhetlige tilnærmingen til internkontroll, som er et av hovedmålene med å samle internkontrollregler i kommuneloven. *KS* og enkelte kommuner er dessuten bekymret for at internkontrollbestemmelsen i kommuneloven vil bli tolket ulikt, særlig ved statlig tilsyn, og peker på at det er viktig at *KMD* sikrer en samordnet praksis og forståelse av kommunelovens internkontrollbestemmelse. *KS* mener også at det flere steder foreligger en uheldig sammenblanding av hva som er internkontroll etter kommuneloven og hva som er pliktregler i særlovgivningen, og at det ikke er nødvendig med bestemmelser i særlovene som henviser til kommunelovens internkontrollbestemmelse ved oppheving av internkontrollbestemmelser i særlovgivningen. Disse innspillene blir nærmere omtalt nedenfor i kapittel 5.

Opplæringsloven § 13-10 inneholder en overordnet internkontrollbestemmelse og et krav til kvalitetsarbeid som gjelder for skoleeiere for private grunnskoler etter opplæringsloven § 2-12, i tillegg til kommuner og fylkeskommuner. Slike private grunnskoler er ikke omfattet av kommuneloven, men ble likevel inkludert i gjennomgangen fordi de er omfattet av de samme lovbestemmelsene som kommuner og fylkeskommuner.

Kunnskapsdepartementet sendte 27. november 2019 forslagene til endringer i opplæringsloven på høring til de private grunnskolene som er godkjent etter opplæringsloven § 2-12, og som er i drift. Fristen for å gi høringsuttalelse var 13. februar 2020. Det har ikke kommet noen hørings svar fra de private grunnskolene.

3.4 Høringsinstansene

Høringsnotatet av 26. april 2019 ble sendt til disse instansene:

Departementene

Statsministerens kontor

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Barneombudet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Datatilsynet

Direktoratet for arbeidstilsynet

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)

Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Direktoratet for økonomistyring

Finanstilsynet

Forbrukerombudet

Forbrukerrådet

Fylkesmennene

Helsedirektoratet

Miljødirektoratet

Konkurransetilsynet

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Mattilsynet

Nasjonalt folkehelseinstitutt

Norges forskingsråd

Norges handelshøyskole NHH

Norges vassdrags- og energidirektorat

NTNU

Oslo Metropolitan University – Storbyuniversitetet
(OsloMet)

Riksantikvaren

Riksarkivet

Skattedirektoratet

Statens helsetilsyn

Statens kartverk

Statens Pensjonskasse

Statens vegvesen

Statistisk sentralbyrå

Sysselemannen på Svalbard

Tolldirektoratet

Universitetet for miljø- og biovitenskap

Universitetet i Agder

Universitetet i Bergen

Universitetet i Oslo	Norges Kommunerevisorforbund
Universitetet i Stavanger	Norges kulturvernforbund
Universitetet i Tromsø	Norsk Forening for Bolig- og Byplanlegging
Utdanningsdirektoratet	Norsk journalistlag
Utlendingsdirektoratet	Norsk Kommunalteknisk Forening
Riksrevisjonen	Norsk Pasientforening
Sámediggi – Sametinget	Norsk Presseforbund
Sivilombudsmannen – Stortingets ombudsmann for forvaltningen	Norsk Psykologforening
	Norsk Redaktørforening
	Norsk Rådmannsforum
	Norsk Sykepleierforbund
Fylkeskommunene	Norske autoriserte regnskapsføreres forening
Kommunene	NORVAR
Longyearbyen lokalstyre	Næringslivets Hovedorganisasjon
	Pensjonistforbundet
Innovasjon Norge Hovedkontoret	Private barnehagers landsforbund
Kommunalbanken AS	SAFO
SIVA – Selskapet for industrivekst SF	Samarbeidsrådet for yrkesopplæring
	Sparebankforeningen
Akademikerne	Unio
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Utdanningsforbundet
Delta	Vellenes Fellesorganisasjon
Den Norske Dommerforening	Verdipapirfondenes forening
Den norske kirke	Virke
Den norske legeforening	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Den norske Revisorforening	
Den norske tannlegeforening	Arbeiderpartiet
Distriktenes energiforening	Demokratene
Elevorganisasjonen	Det Liberale Folkepartiet
Energi Norge	Fremskrittspartiet
Fagforbundet i Norge	Høyre
Fellesforbundet	Kristelig Folkeparti
Finansforbundet	Kystpartiet
Finansnæringens Arbeidsgiverforening	Miljøpartiet De Grønne
Finansnæringens Hovedorganisasjon	Norges Kommunistiske Parti
Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund	Partiet De Kristne
Foreldreutvalget for grunnskolen	Pensjonistpartiet
Forum for kontroll og tilsyn	Piratpartiet
Friluftsrådernes landsforbund	Rødt
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon	Samfunnspartiet
Handelshøyskolen BI	Senterpartiet
KA Arbeidsgiverorganisasjonen for kirkelige virksomheter	Sosialistisk Venstreparti
Kommunal Landspensjonskasse	Venstre
KS	Foreningen for hjertesyke barn
KS Bedrift	Forandringsfabrikken stiftelse
Landsorganisasjonen i Norge	Fellesorganisasjonen
Landsrådet for norske barne- og ungdoms- organisasjoner	Hørselshemmedes landsforbund
Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar	Nasjonal kompetansetjeneste for læring og mestring innen helse (NK LMH)
Nasjonalforeningen for folkehelsen	Nasjonal kompetansetjeneste for sjeldne diagnoser
NITO	Redd barna
Norges Handikapforbund	Seniorennes Fellesorganisasjon
Norges idrettsforbund	Ungdom og Fritid
Norges Juristforbund	

Unge funksjonshemmede
UngOrg – Barne og Ungdomsorganisasjonene i
Oslo

Disse instansene har hatt merknader til
høringsnotatet:

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Arkivverket
Fylkesmannen i Innlandet
Statens helsetilsyn

Asker kommune
Bergen kommune
Horten kommune
Larvik kommune
Oslo kommune
Stavanger, Rennesøy og Finnøy kommuner (nye
Stavanger kommune)
Tromsø kommune
Trøndelag fylkeskommune

Forandringsfabrikkens stiftelse
Foreldreutvalget for grunnopplæringen
KS
Revisorforeningen

Disse instansene har uttalt at de ikke har hatt
merknader til høringsnotatet:

Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Statistisk sentralbyrå
Vestre Slidre kommune

Norges Kommunerevisorforbund

Høringsnotatet av 27. november 2019 ble sendt til
disse instansene:

Association Du Lycee Francais Rene Cassin
D'Oslo
Den Tysk-Norske Skolen i Oslo
International School Of Stavanger
Klokkergårdstiftelsen
Lycee Francais De Stavanger
Stiftelse Oslo International School
Stiftelsen International School Of Bergen
Stiftelsen Kristiansand International School
Stiftelsen Rostad

4 Gjeldende rett – kommuneloven

4.1 Innledning

Internkontroll reguleres i dag dels i kommuneloven og dels i særlovgivningen. Reguleringen i særlovgivningen blir omtalt nedenfor under omtalen av de aktuelle lover og forskrifter i kapittel 6 flg.

Her omtales både kommuneloven av 1992 og kommuneloven av 2018. Selv om kommuneloven av 2018 nå har trådt i kraft, er det fortsatt reguleringen slik den var i kommuneloven av 1992 som gjelder for internkontroll. Dette er uttrykkelig sagt i kommuneloven av 2018 § 31-3 hvor det er en overgangsbestemmelse som tar inn i seg reguleringen slik den var i kommuneloven av 1992.

4.2 Kommuneloven av 1992

Den gamle kommuneloven fra 1992 hadde kun noen overordnede bestemmelser om internkontroll. I § 23 nr. 2 sto det at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for «betryggende kontroll». Bestemmelsen brukte ikke direkte begrepet internkontroll og sa ikke noe nærmere om hvilke aktiviteter som skal gjøres, men lovens forarbeider omtalte kravet om betryggende kontroll som «internkontroll». Lovens forarbeider sa videre at internkontroll i videste forstand kan defineres som en «prosess iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre målrettet og effektiv drift, pålitelig ekstern informasjon og overholdelse av gjeldende lover og regelverk» (Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) side 50 punkt 4.3). Utover dette var det i liten grad utdypet i forarbeidene hva som ligger i administrasjonssjefens internkontrollansvar, og om omfanget og innretningen av slik internkontroll.

For kommuner med parlamentarisk styreform, var det egen tilsvarende bestemmelse om internkontroll i § 20 nr. 2.

4.3 Ny kommunelov av 2018

4.3.1 Kommunedirektørens internkontrollansvar

Den nye kommuneloven fra 2018 har fått en egen bestemmelse om internkontroll som er langt mer omfattende og detaljert enn loven fra 1992. Kravet i den nye internkontrollbestemmelsen i § 25-1 gjelder i tråd med § 10-2 også for kommuner med parlamentarisk styreform. Kommuneloven av 2018 § 25-1 lyder slik:

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.

Kommuneloven § 25-1 viderefører 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. 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 ressurskre-

vende totalt sett. Det vises til en nærmere omtale av dette i Prop. 46 L (2017–2018), punkt 23.4.1.1.

Kommuneloven § 25-1 inkluderer i stor grad de samme internkontrollkravene som man finner i særlovgevingen, men er enklere og mindre detaljfokusert. Noen internkontrollkrav i særlovgevingen 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 omtale av dette temaet nedenfor i punkt 5.6.

§ 25-1 lovfester minstekrav til en internkontroll. Bestemmelsen 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 betegnelse 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 vil ha plikt til å ha internkontroll med plikter 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 konkret internkontrollarbeid eller at det skal begrenses til sentraladministrasjonen. Som på de fleste andre områder må kommunedirektøren delegere ansvar for og utførelse av det nærmere internkontrollarbeidet nedover i administrasjonen. Ledere av ulike tjenesteområder i kommunen vil typisk få dette ansvaret på sine områder og igjen delegere videre på hensiktsmessig måte. Samspillet mellom kommunedirektøren, den sentrale administrasjonen og de ulike tjenesteområdene er viktig for en helhetlig, risikobasert, 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 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 generelle vurderinger, som at noen tjenester, saksfelt eller sektorer generelt har en større risiko, og til dels 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. Men det må alltid gjøres en nærmere vurdering av risiko m.m. innenfor de enkelte virksomheter eller aktiviteter, for å tilpasse den konkrete innretningen og omfanget av internkontrollen til 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 skriftlig, 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 risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge regelbrudd. Her må man ha både et kortsiktig og et 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 tilsi 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.

4.3.2 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 intern-

kontrollansvar 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 i § 23-6 og § 24-10 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.

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 særlovgivning 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 typen oppgaver, skal ha internkontroll. Kommunene vil i forbindelse med avtaler med private aktører om utførelse av oppgaver, også kunne stille krav om at 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.

5 Generelle prinsipper og vurderinger for særlovgjennomgangen

5.1 Innledning

For særlovgjennomgangen har det vært lagt noen generelle prinsipper og vurderinger til grunn. Dette er dels uttrykkelige forutsetninger lagt av Stortinget i forarbeidene til kommuneloven av 2018 og dels generelle vurderinger gjort i arbeidet med særlovgjennomgangen. Disse prinsippene og vurderingene skal bidra til at gjennomgangen skal bli i tråd med Stortingets intensjoner og for at det skal bli så likt som mulig på tvers av sektorene som særlovgjennomgangen gjelder.

Prinsippene og føringene slik de er beskrevet i høringsnotatet, er i all hovedsak lagt til grunn også for oppfølgingen videre.

5.2 Internkontrollbestemmelser med kommuneplikter

5.2.1 Høringsnotat

I høringsnotatet ble det fastslått at særlovgjennomgangen skulle gjelde for internkontrollbestemmelser med kommuneplikter. Dette på bakgrunn av at det i Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.3 står at særlovgjennomgangen vil ta utgangspunkt i særlovgivningens internkontrollbestemmelser med kommuneplikter, med sikte på at disse i hovedsak skal oppheves.

I høringsnotatet var det en omtale av hva en *internkontrollbestemmelse* er, og hva som ligger i begrepet *kommuneplikter* og avgrensningen mot aktørplikter som ikke er omfattet av særlovgjennomgangen.

Internkontrollbestemmelser

I høringsnotatet ble det understreket at det finnes en rekke ulike bestemmelser om internkontroll og at begrepet internkontroll ikke alltid er brukt. Bestemmelser som bruker begrepet internkontroll eksplisitt, for eksempel barnevernloven § 2-1 andre ledd, sosialtjenesteloven § 5 og introduksjonsloven § 24, er utvilsomt en internkontrollbestemmelse i særlovgjennomgangen. Andre

bestemmelser bruker ikke begrepet direkte i lovteksten, men stiller krav om at kommunen eller virksomheten må ha et system 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.

Høringsnotatet understreket at det i særlovgjennomgangen ikke var avgjørende om den enkelte bestemmelsen bruker begrepet internkontroll. 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 særlovgjennomgangen. 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, skulle i utgangspunktet inkluderes i særlovgjennomgangen.

Det ble også vist til hvordan begrepet internkontroll brukes i kommuneloven av 1992, i kommuneloven av 2018 og i særlovgivningen. I 1992-loven brukes begrepet «betryggende kontroll» om internkontroll. I kommuneloven av 2018 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 4.3. 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 gir regler for å sikre at virksom-

heten 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 i 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 og 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, har inngått i særlovgjennomgangen.

Kommuneplikt

I høringsnotatet er begrepet kommuneplikt forklart som de pliktene som er rettet mot kommu-

nen som kommune. Dette i motsetning til aktørplikter, som er plikter kommunen har på lik linje med enhver annen som driver en type virksomhet. Eksempel på aktørplikter er plikter som gjelder for alle arbeidsgivere eller for alle som behandler personopplysninger. Ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven vil ikke erstatte internkontrollbestemmelser med aktørplikter.

Av høringsnotatet fremgår det at det som regel ikke er tvilsomt om en pliktbestemmelse er en kommuneplikt eller aktørplikt, men at det i enkelte tilfeller kan være mer uklart eller det kan være ulike oppfatninger av spørsmålet. Begrepet beskrives derfor nærmere. Det vises til at begrepet *kommuneplikt* ikke brukes verken i kommuneloven av 1992 eller i kommuneloven av 2018 selv om det er nevnt i forarbeidene til disse. Forarbeidene til kommuneloven av 2018 klargjør imidlertid ikke begrepet kommuneplikt i sin omtale av særlovgjennomgangen. Høringsnotatet legger derfor til grunn at begrepet kommuneplikt skal benyttes på tilsvarende måte som det er brukt i andre relevante sammenhenger. Det vises til reglene om tilsyn i kapittel 10 A i kommuneloven av 1992 og i kapittel 30 i kommuneloven av 2018 der begrepet «plikter som bare er pålagt kommunene eller fylkeskommunene» er brukt og der nærmere forklaring er tatt inn i forarbeidene. I høringsnotatet vises det også til at begrepene kommuneplikt og aktørplikt først ble tatt i bruk og forklart av tilsynsutvalget i NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Begrepene ble deretter gjengitt i Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) og tatt i bruk i forbindelse med innføringen av reglene om tilsyn i kapittel 10 A i kommuneloven av 1992.

I høringsnotatet er det lagt til grunn at det sentrale i vurderingen av om en pliktbestemmelse er en kommuneplikt eller aktørplikt, er om den aktuelle plikten bare gjelder for kommuner og om den aktuelle plikten er pålagt kommunene i egenskap av at kommunene er lokale, folkevalgte organer. I den nærmere omtalen av bruken av begrepet sies det at det i kommunepliktene kan ligge både et sørge-for-ansvar, en rett til å drive myndighetsutøvelse og en plikt til å drive selve tjenesteproduksjonen. 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 rele-

vant 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 det er innslag av private aktører på det aktuelle området. Det sentrale er hvem den aktuelle plikten er lagt til, og om den er lagt til kommunen i egenskap av å være kommune.

5.2.2 Høringsinnspill

I høringen har det ikke kommet innspill som knytter seg direkte til prinsippene for hvilke bestemmelser som skal inngå i særlovgjennomgangen, og forståelsen av begrepene internkontroll og kommuneplikt. Det har kommet noen innspill, særlig fra KS, som gjelder spørsmålet om grensen mellom hva som er internkontroll og hva som er en pliktregel. Dette blir omtalt nærmere nedenfor i punkt 5.6.

5.2.3 Departementets vurderinger

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i det videre arbeidet med særlovgjennomgangen fulgt begrepsbruk og avgrensinger fra høringsnotatet. Det er de samme bestemmelsene som har vært gjenstand for særlovgjennomgang også etter høringen. Det er i høringen ikke fremkommet nye bestemmelser som burde inngå i særlovgjennomgangen.

Når det gjelder begrepet internkontroll og grensen mellom hva som er internkontroll og hva som er en pliktregel med internkontroll-lignende elementer, vises til omtalen av dette nedenfor i punkt 5.6.

5.3 Hovedprinsippet om å oppheve særlovbestemmelser

5.3.1 Høringsnotat

I høringsnotatet ble hovedprinsippet og utgangspunktet for særlovgjennomgangen beskrevet. Det ble slått fast at ved gjennomgangen av hver enkelt internkontrollbestemmelse, er utgangspunktet at det skal gjøres en vurdering av om bestemmelsen skal oppheves. I Prop. 46 L (2017–2018) 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». I høringsnotatet ble det vist til at 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».

Videre ble det vist til at Stortinget har fastslått at forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgssektoren med tilhørende hjemler ikke skal inngå i særlovgjennomgangen.

I høringsnotatet ble det deretter vist til at det ut fra dette, i selve særlovgjennomgangen, måtte gjøres en konkret vurdering av aktuelle bestemmelser og om det eventuelt var noe som tilsa en fortsatt regulering av internkontroll i særlovgivningen. I den konkrete gjennomgangen var det ingen tilfeller der EU-direktiver eller andre internasjonale forpliktelser tilsa en særregulering av internkontroll. I høringsnotatet ble det videre understreket at dersom noe regulering skulle beholdes i særlovgivningen, måtte dette gjøres på en slik måte at dette ble mest mulig helhetlig, slik at sammenliknbare typetilfeller reguleres mest mulig likt og med like formuleringer.

Høringsnotatet pekte videre på at en slik konkret vurdering av behovet for en særskilt internkontrollregulering, må gjøres også i fremtiden dersom det skulle bli aktuelt å vurdere særskilt regulering av internkontroll på enkelte områder. Utgangspunktet er, også for fremtiden, at det ikke er behov for regulering av internkontroll med kommuneplikter i særlovgivningen da kommuneloven regulerer dette på en tilfredsstillende måte.

5.3.2 Høringsinnspill

I høringen har det ikke kommet innspill som knytter seg direkte til hovedprinsippet om å oppheve særlovgivning og at det må foreligge et særskilt og begrunnet behov for å fravike dette.

Det er i høringen ikke fremkommet nye bestemmelser som burde inngå i særlovgjennomgangen.

Enkelte, som KS, har påpekt at det er uheldig at internkontroll knyttet til helse- og omsorgstjenesteloven er unntatt fra særlovgjennomgangen. Samtidig erkjenner de at dette har blitt bestemt av Stortinget i forbindelse med vedtakelse av ny kommunelov, og at det ikke var gjensstand for høringen her.

Enkelte høringsinstanser har pekt på at de mener flere bestemmelser burde ha vært opphevet. Dette gjelder for eksempel KS og *Tromsø kommune*. Dette vil bli omtalt nærmere nedenfor under omtalen av de enkelte bestemmelsene. Se også punkt 5.6. om skille mellom internkontrollkrav og andre pliktbestemmelser m.m. nedenfor.

5.3.3 Departementets vurderinger

Hovedprinsippene fra høringsnotatet om at særlovbestemmelser om internkontroll med kommuneplikter skal oppheves, er i all hovedsak fulgt opp ved forslagene i denne proposisjonen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at Stortingets mål om i all hovedsak å oppheve slike bestemmelser om internkontroll er fulgt opp. Alle bestemmelser med krav som er kalt internkontrollkrav, eller som utvilsomt er internkontrollkrav, foreslås opphevet eller endret slik at det er kommunelovens krav som gjelder.

Det er enkelte bestemmelser som har blitt ansett å ikke være rene internkontrollbestemmelser, men andre typer pliktbestemmelser, som blir stående. Disse er nærmere omtalt nedenfor under punkt 5.6 og under departementenes vurderinger av de enkelte bestemmelsene (kap. 6 flg.)

Det er ikke tatt med noen nye bestemmelser i særlovgjennomgangen etter høringen.

5.4 Henvisningsbestemmelser

5.4.1 Høringsnotat

I høringsnotatet er det lagt til grunn at det som utgangspunkt ikke er ønskelig eller nødvendig med bestemmelser i særlovgivningen som sier at kommunelovens internkontrollkrav skal gjelde der internkontrollkravet i særlovgivningen foreslås opphevet. Dette fordi det ikke er god lovgivningsteknikk at man i én lov henviser og uttrykkelig sier at bestemmelser i en annen lov gjelder. Det er rettslig sett heller ikke nødvendig med en omtale av internkontroll i særlovgivningen. Kommunelovens bestemmelser om internkontroll vil uansett gjelde

all kommunal virksomhet. Det kan 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.

I høringsnotatet ble det på enkelte områder likevel, av pedagogiske hensyn, foreslått at det tas inn en ren henvisning til kommunelovens internkontrollkrav, der internkontrollkravet i særlovgivningen foreslås opphevet. Slike henvisningsbestemmelser ble 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.

5.4.2 Høringsinnspill

Det har kun kommet noen få høringsinnspill knyttet til henvisningsbestemmelser. *Oslo kommune* mener at når regler knyttet til internkontroll fjernes fra særlovgivningen, bør det i særlovgivningen henvises til relevante bestemmelser i kommuneloven. *Statens helsetilsyn* påpeker også, i forbindelse med felles innspill knyttet til barnevern og sosiale tjenester, at en henvisningsbestemmelse er viktig for å «til en viss grad avhjelpe distansen mellom kommuneloven og de som yter tjenester i det daglige». Statens helsetilsyn er bekymret for konsekvensene av å flytte pliktbestemmelser fra regelverk som pliktsubjektene er godt kjent med i sitt daglige virke.

KS påpeker på den annen side, at det i høringsnotatet er foreslått enkelte henvisningsbestemmelser selv om det i de generelle vurderingene sies at dette er uheldig. KS sier at de ikke synes de begrunnelsene som er brukt er overbevisende. KS stiller spørsmål ved om det er nødvendig å ha henvisningsbestemmelser i for eksempel sosialtjenesteloven og barnevernsloven.

5.4.3 Departementets vurderinger

Bestemmelser i særlovgivningen som henviser til internkontrollbestemmelsen i kommuneloven bør, etter departementets vurderinger, i utgangspunktet ikke brukes. Dette er unødvendig da kommuneloven gjelder uansett. Det vises til begrunnelsen fra høringen.

For flere av lovene der det tidligere var en internkontrollbestemmelse, har det likevel blitt foreslått en henvisningsbestemmelse av pedago-

gisk hensyn. Å oppheve eksisterende bestemmelser om internkontroll kan på enkelte områder medføre et særlig behov for å synliggjøre at det fortsatt eksisterer krav om internkontroll og for å vise hvor reguleringen av dette står. KS sier i sitt høringsinnspill at det ikke er begrunnelse nok at det har vært en internkontrollbestemmelse der tidligere. Departementet viser i den forbindelse til at det heller ikke foreslås henvisningsbestemmelse alle steder der en tidligere internkontrollbestemmelse oppheves, men at det på enkelte områder er andre momenter i tillegg som kan begrunne en slik henvisningsbestemmelse. KS sine innspill knyttet til de enkelte vurderingene av lovforslagene er nærmere vurdert og omtalt nedenfor i tilknytning til de enkelte bestemmelsene.

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

5.5 Forskriftshjemmel

5.5.1 Høringsnotat

I høringsnotatet ble det ikke foreslått hjemmel til å ha forskrifter om internkontroll. Det ble vist til at det ikke var behov for dette. Det ble også vist til Prop. 46 L (2017–2018) der det ble sagt at forskriftshjemmel for internkontrollkrav i kommuneloven generelt ikke er ønskelig, men at dersom det er særlige behov for det, kan det være mulig å ta inn forskriftshjemmel i særlovgivningen.

Internkontrollbestemmelsen i kommuneloven av 2018 inneholder ingen hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter om internkontroll.

5.5.2 Høringsinnspill

Det har i høringsrunden ikke kommet noen generelle innspill om behov for særskilt forskriftshjemmel. Statens helsetilsyn har imidlertid i forbindelse med sine generelle kommentarer knyttet til barnevern og sosiale tjenester, argumentert for en forskriftshjemmel som kan benyttes til å lage sektorvise internkontrollforskrifter.

5.5.3 Departementets vurderinger

Etter Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering er det ikke behov for noen hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter om internkontroll. Kommunelovens internkontrollbestemmelse er tilstrekkelig detaljert, og det er ikke ønskelig

eller behov for forskrifter med mer detaljerte internkontrollbestemmelser. Å ta inn en forskriftshjemmel for å kunne lage sektorvise og mer detaljerte internkontrollkrav, slik Statens helsetilsyn mener, er etter departementets mening ikke aktuelt. Det ville undergrave hele hensikten med å oppheve dagens sektorregulering av internkontroll dersom nye sektorregler innføres via en forskriftshjemmel i kommuneloven. Det vises for øvrig til høringsnotatet og forarbeidene til kommuneloven av 2018 der det er forutsatt og begrunnet hvorfor det ikke skal være noen forskriftshjemmel knyttet til internkontrollbestemmelsen i kommuneloven.

5.6 Skillet mellom internkontrollkrav og andre pliktbestemmelser (kvalitetsforbedring m.m.)

5.6.1 Høringsnotat

I høringsnotatet var det en omtale av bestemmelser som inneholder elementer av internkontroll eller internkontrollignende krav.

Forarbeidene til ny kommunelov 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 for eksempel 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 utgjør en del av kommunens generelle styring og ledelse, og at slike føringer ikke bør inkluderes i et lovkrav om internkontroll i kommuneloven.

Forarbeidene klargjør videre at enkelte slike elementer allerede er omfattet av enkelte ordinære pliktregler i særlovgivningen, og at disse vil gjelde som før. Det er således to varianter av denne type bestemmelser. For det første, krav som er en del av internkontrollreguleringen og som i hovedsak bør oppheves i særlovgjennomgangen. For det andre, krav som er omfattet av ordinære pliktregler i særlovgivningen og som i utgangspunktet vil gjelde som før, uavhengig av særlovgjennomgangen.

I høringsnotatet ble det sagt at regler som inngår i den første gruppen, skal oppheves som en del av særlovgjennomgangen. De skal ikke erstattes med noe annet enn den generelle internkontrollbestemmelsen i kommuneloven. Kun helt unntaksvis kan denne type krav bli stående, og det må i så fall begrunnes særskilt. For den andre gruppen, ordinære pliktregler, som i utgangspunktet ikke er internkontrollbestemmelser og derfor i utgangspunktet ikke må oppheves som del av særlovgjennomgangen, kan det i særlovgjennomgangen eller senere, være aktuelt å vurdere om det er behov for den aktuelle pliktregelen. Flere slike bestemmelser ble også vurdert i den konkrete gjennomgangen i høringsnotatet.

I og med at spørsmålet om å oppheve bestemmelser besvares ulikt, avhengig av om det dreier seg om et krav som er et element i en internkontrollregulering eller om det er en ordinær pliktregel, har høringsnotatet en omtale av hvordan skille mellom den ene eller andre type bestemmelse. Det sentrale er om dette er krav som direkte inngår i en internkontrollbestemmelse i gjeldende regulering, eller om det er en annen reguleringsmåte der slike krav fremstår som mer separate krav uten direkte tilknytning til et internkontrollkrav.

5.6.2 Høringsinstansenes innspill

Høringsinstansene har i liten grad kommet med innspill knyttet til den prinsipielle drøftingen om skillet mellom internkontrollkrav og andre pliktbestemmelser. KS har i sitt hørings svar heller ikke kommet med direkte innspill eller kommentarer til denne generelle omtalen, men KS er generelt opptatt av at flere internkontrollbestemmelser burde vært opphevet og viser blant annet til sosialtjenesteloven § 6 om krav til opplæring. KS sier også i sitt høringsinnspill at «det flere steder blandes hva som er å forstå som internkontroll etter kommuneloven og hva som er pliktregler etter særlovgivningen». Det vises da til brann- og eksplosjonsvernloven, folkehelseloven, tuberkuloseloven og opplæringsloven. KS mener en slik sammenblanding er uheldig, og at det også vil kunne få konsekvenser for tolkingen av tilsyn med internkontroll.

5.6.3 Departementets vurderinger

Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger til grunn høringsnotatets forklaring og begrunnelse for skillet mellom slike krav som inn-

går som en del av internkontrollsystem og slike krav som er egne særlige plikter.

Det vises også til forarbeidene til ny kommunelov som har omtalt et slikt skille i denne sammenheng, og dette legges således til grunn som Stortingets føring for særlovgjennomgangen av internkontrollbestemmelsene. I Prop. 46 L (2017–2018) påpekes det at noen av internkontrollelementene «allerede er omfattet av enkelte ordinære pliktregler i særlovgivningen. Dette kan være krav om kvalifikasjoner, brukermedvirkning og liknende. Slike pliktbestemmelser vil gjelde som før.» Forarbeidene omtaler således to varianter av denne typen 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.

Ovennevnte skille er fulgt opp i de konkrete vurderingene i særlovgjennomgangen. Rene internkontrollbestemmelser foreslås her, i tråd med Stortingets forutsetning, i all hovedsak opphevet. Andre pliktregler har i tillegg blitt vurdert om de skulle oppheves. Blant disse er det enkelte bestemmelser som ikke foreslås opphevet. En opphevelse av slike bestemmelser er heller ikke nødvendig for å oppnå Stortingets mål om å i hovedsak oppheve internkontrollbestemmelser med kommuneplikter.

Departementet mener at skillet mellom det som er internkontroll etter kommuneloven og det som er pliktregler etter særlovgivningen nå er tydeliggjort, og at det ikke er grunn til bekymring for sammenblanding mellom disse, slik KS skriver om i sitt høringsinnspill. Departementet kan heller ikke se at det er grunn til bekymring når det gjelder tilsyn i denne sammenheng. Når det føres tilsyn med internkontroll, inkluderer ikke det å føre tilsyn med rene pliktregler om kvalitetskrav, opplæring o.l. Skal det kunne føres tilsyn med slike pliktbestemmelser, må det være en egen hjemmel for dette. Se nærmere omtale av dette nedenfor i punkt 5.8.

5.7 Private aktører

5.7.1 Høringsnotat

I høringsnotatet var det en omtale av private aktører og internkontroll.

Kommuneloven pålegger ikke den private aktøren noe krav om å ha internkontroll. Et krav om internkontroll kan eventuelt påhvile den private aktøren som 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.

I forarbeidene til kommuneloven (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.

I høringsnotatet ble det sagt at utgangspunktet for særlovgjennomgangen var 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 for både kommunen og private og som skal oppheves, ble det vurdert hvordan det kan sikres at et krav om internkontroll fortsatt gjelder for private aktører. Dette kan gjøres på ulike måter som blant annet vil være avhengig av hvordan eksisterende regulering er utformet.

5.7.2 Høringsinnspill

Ingen høringsinstanser har kommentert forholdet til private aktører.

5.7.3 Departementets vurderinger

Denne proposisjonen legger til grunn de samme forutsetningene og vurderingene for private aktører og internkontroll som ble lagt til grunn i høringsnotatet.

5.8 Tilsyn med internkontroll

5.8.1 Høringsnotat

I høringsnotatet var den generelle omtalen av statlig tilsyn med internkontroll relativt kort. Det ble vist til en mer utfyllende omtale av dette i forarbeidene til ny kommunelov. I ny kommunelov er det

ikke tatt inn noen egen bestemmelse med hjemmel for å føre tilsyn med internkontroll. 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.

Høringsnotatet fastslo at der det i en tilsynsbestemmelse gis hjemmel til å føre tilsyn med en internkontrollbestemmelse i særlovgivningen som oppheves, må det, for å opprettholde samme retts-tilstand, tas inn en henvisning til ny kommunelov § 25-1. Dette ble beskrevet som tekniske endringer som er en konsekvens av de endringene som gjøres med internkontrollbestemmelsene.

De konkrete endringene i tilsynshjemler i de aktuelle særlovene ble tatt inn i forslagene til lov-
endringer.

5.8.2 Høringsinnspill

KS etterlyser en drøftelse og analyse av mulige konsekvenser av at tilsynshjemler fortsatt ligger i de enkelte særlover. KS stiller blant annet spørsmål om hvordan man kan sikre en samordnet praksis og forståelse av kommunelovens internkontrollkrav, blant annet i gjennomføring av tilsyn. KS frykter et mer intensivt tilsyn med internkontroll enn i dag, blant annet som følge av at kommunelovens internkontrollkrav går lenger enn enkelte av de lovkravene som vil oppheves (for eksempel opplæringsloven § 13-10).

Videre mener KS det vil kunne svekke den helhetlige tilnærmingen til internkontroll at tilsynshjemler står i særlov. KS mener endringene som foreslås i tilsynshjemlene, der dagens internkontrollkrav blir erstattet av kommunelovens internkontrollkrav, er mer enn tekniske endringer. KS ber departementet komme tilbake til Stortinget med en nærmere drøfting av hvor det er hensiktsmessig å plassere hjemmel for statlig tilsyn med internkontroll.

Videre har KS flere forslag til hvordan man kan sikre en helhetlig forståelse av internkontrollbestemmelsen. Blant disse forslagene er at Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal være klageinstans ved klage om pålegg om tilsyn og at Kommunal- og moderniseringsdepartementet bør ha en rolle i utvelgelse av tilsyn knyttet til internkontrollbestemmelsen, gjennomføring av tilsyn, utarbeidelse av veiledere for tilsyn og tolkningsuttalelser. KS foreslår videre at det innføres et klarhetsprinsipp for vedtak om pålegg, det vil si at det gis en høyere terskel for når pålegg om retting kan gis.

Tromsø kommune etterlyser en drøfting av konsekvensene av å legge tilsyn med internkontroll i de aktuelle særlovene. Tromsø kommune påpeker, i likhet med KS, at høringsnotatet bærer preg av å være skrevet av ulike departementer og mener teksten er sprikende og gir ulik fortolkning av internkontrollbestemmelsen.

5.8.3 Departementets vurderinger

Etter Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering er det nødvendig at tilsynshjemlene i særlovene endres slik at de i stedet for å vise til internkontrollbestemmelser i særloven som nå skal oppheves, viser til internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1. Det vises til forslaget i høringen. Departementet viser også til at dette også er forutsatt i forarbeidene til ny kommunelov, se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.4 om statlig tilsyn med internkontroll. Der omtales blant annet forslaget i NOU 2016: 4 om en generell hjemmel for statlig tilsyn med internkontroll i kommuneloven. Dette forslaget ble ikke fulgt opp i Prop. 46 L (2017–2018). Der ble det lagt til grunn at en generell tilsynshjemmel vil innebære en utvidet tilsyns adgang overfor kommunene, og at dette verken var nødvendig eller ønskelig. Det fremgår av proposisjonen at en generell hjemmel ville innebære at tilsynet ikke avgrenses til de lovområdene der det er gitt særskilt hjemmel til å føre tilsyn. Det ble videre varslet at når internkontrollbestemmelser i særlovene oppheves og erstattes av kommunelovens internkontrollbestemmelse, må også særlovenes hjemler for å føre tilsyn med internkontroll gjennomgås og tilpasses.

Departementet vil her peke på at hvor lov hjemmel for tilsyn med internkontroll skal stå, ble avgjort ved vedtakelse av kommuneloven og er ikke et spørsmål for særlovgjennomgangen. Departementet vil videre bemerke at endringene er i samsvar med kommuneloven § 30-2 andre punktum som forutsetter at den enkelte særloven fastsetter hvilke konkrete lovkrav det kan føres tilsyn med. Departementet mener at for å opprettholde samme rettstilstand, det vil si at det fortsatt skal være hjemmel for å føre tilsyn med internkontrollen, må de aktuelle tilsynshjemlene i særlovene endres slik at det i disse vises til kommuneloven § 25-1 og ikke til de opphevede internkontrollbestemmelsene.

Departementet mener at det at kommuneloven nå får en mer omfattende internkontrollbestemmelse, ikke i seg selv gir tilsynsmyndighetene grunnlag for et mer intensivt tilsyn med internkontroll slik KS frykter. Poenget med

internkontrollbestemmelsen i kommuneloven er å tydeliggjøre hvilke felles minstekrav som gjelder for kommunenes internkontroll.

KS er opptatt av rammene for hva det kan føres tilsyn med. Departementet viser her til Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.4 om statlig tilsyn med internkontroll. Der fremgår det blant annet at tilsynsmyndighetene ikke kan føre tilsyn med annen internkontroll enn det som følger av minstekravene i § 25-1. Dette er en konsekvens av at tilsyn skal være lovligheits tilsyn og at tilsynsmyndighetene ikke kan overprøve kommunenes forvaltningsskjønn.

Internkontrollbestemmelsen i kommuneloven vil tolkes blant annet av kommunene i deres daglige arbeid med internkontroll, av fylkesmennene når de gir veiledning og av fylkesmenn og andre tilsynsmyndigheter i forbindelse med tilsyn. KS uttrykker en bekymring for at internkontrollbestemmelsen vil kunne tolkes ulikt i de ulike sektorene. Departementet er enig i at det er viktig å sikre at bestemmelsen forstås på samme måte i ulike sektorer, og vil følge opp dette i sitt arbeid. Departementet vil her peke på flere grep som kan gjøres for å sikre at bestemmelsen tolkes likt i alle deler av forvaltningen. Departementet mener for eksempel det er viktig at fylkesmannen, som har i oppgave å veilede kommunene i kommuneloven, er bevisst på hvordan internkontrollkravet tolkes i forbindelse med sin tilsynsaktivitet innenfor ulike sektorer. Fylkesmannen fører tilsyn med kommuneplikter etter blant annet opplæringsloven, barnehageloven, folkehelseloven, introduksjonsloven, forurensningsloven og sivilbeskyttelsesloven. Dersom fylkesmennene ser at praksis utvikler seg ulikt i forskjellige sektorer har de et ansvar for å gi et signal om dette til departementet. Departementet ser det videre som aktuelt å utarbeide felles veiledning i kommunelovens internkontrollkrav.

Departementet mener det ikke er aktuelt å etablere særskilte klageordninger for pålegg i tilsynssaker. KS foreslår dette som et tiltak for å sikre lik lovforståelse av internkontrollbestemmelsen i sitt høringsinnspill. Departementet påpeker at en klage på pålegg i så fall måtte behandles i to forvaltningsmessige linjer. En tilsynssak vil normalt omhandle kommunens etterlevelse av et eller flere materielle krav og kommunens internkontroll for å sikre etterlevelse av de samme materielle kravene. Departementet mener en klage i en samlet tilsynssak fortsatt bør følge sektoransvarsprinsippet og behandles av overordnet forvaltningsorgan til den aktuelle tilsynsmyndigheten.

6 Sosialtjenesteloven (Arbeids- og sosialdepartementet)

6.1 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. De individuelle tjenestene er økonomisk stønad, 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.

Det følger av sosialtjenesteloven § 6 at kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av

kommunens personell i arbeids- og velferdsforvaltningen. Ansvaret gjelder overfor alle ansatte i NAV-kontoret som yter tjenester og utfører oppgaver etter loven, det vil si både kommunalt og statlig personell. Kongen kan gi forskrifter om opplæringen.

6.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet var det forslag om at sosialtjenesteloven § 5 om internkontroll og forskrift om internkontroll i kommunalt NAV, oppheves. 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 sosialtjenestområdet vil dermed ikke lenger være begrenset til virksomhet og tjenester etter sosialtjenesteloven kapittel 4, men omfatte alle plikter kommunen har etter loven.

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. Arbeids- og sosialdepartementet var i høringsnotatet av den oppfatning at det ikke forelå noen særlig grunn til å videreføre særlige, detaljerte internkontrollregler på sosialtjenestområdet. Det ble vist til at det også vil 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 ville 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. Det ble vist til at de vesentlige elementene i internkontrollen er tatt inn i § 25-1 tredje ledd og at kommunelovens bestem-

melse om internkontroll dermed ivaretar 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, mente departementet at det av pedagogiske hensyn er viktig at kravet til internkontroll synliggjøres i sosialtjenesteloven, og foreslo derfor at bestemmelsen i sosialtjenesteloven § 5 erstattes av en bestemmelse som viser til plikten til å føre internkontroll i kommuneloven.

I høringsnotatet ble videre sosialtjenesteloven § 6, som sier at kommunen har ansvar for nødvendig opplæring av kommunens personell i arbeids- og velferdsforvaltningen, omtalt. Det ble vist til at det ligger til grunn for særlovgjennomgangen at slike elementer i internkontrollregulering ikke skal videreføres fordi det hører mer hjemme som en del av kommunens generelle styring og ledelse. Arbeids- og sosialdepartementet vurderte i høringsnotatet om bestemmelsen som følge av dette skulle oppheves, men var av den oppfatningen at bestemmelsen har en selvstendig betydning og foreslo derfor ingen endringer i den.

6.3 Høringsinnspill

Fem høringsinstanser har eksplisitt uttalt seg om forslagene til endringer i sosialtjenesteloven. Disse er Arbeids- og velferdsdirektoratet, KS, Oslo kommune, Statens helsetilsyn og Tromsø kommune. I dette punktet refereres det fra disse uttalelsene.

Forslaget om å oppheve internkontrollbestemmelsen i sosialtjenesteloven § 5

Oslo kommune støtter at sosialtjenesteloven § 5 om internkontroll med tilhørende forskrift oppheves, og påpeker at det blir et mer omfattende krav om internkontroll enn tidligere. De skriver at utvidelsen også kan medføre behov for nye indikatorer, prosedyrer og opplæringstiltak. *KS* sier at det er positivt at en god del av internkontrollbestemmelsene i særlovene erstattes av den nye bestemmelsen i kommuneloven. *Tromsø kommune* gir uttrykk for det samme synet.

Statens helsetilsyn viser til sin uttalelse til høringen av NOU 2016: 4 Ny kommunelov der de mente at internkontrollbestemmelsene bør stå i de aktuelle særlovene. De mener fremdeles det er flere viktige hensyn som taler for dette, men tar til etterretning at internkontrollbestemmelsen i blant annet sosialtjenesteloven foreslås endret til

en henvisningsbestemmelse til kapittel 25 i kommuneloven.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at det vil være et stort gode at kommunen planlegger og driver helhetlig gjennomgang av sine internkontrolltiltak for alle tjenester de har lovmessig plikt til å drive, men at sosialtjenesteloven § 5 om internkontroll ikke bør oppheves. De viser til at tidligere lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. regulerte både kommunale helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester, og ser ikke hvorfor tjenestene som er regulert i den gjeldende sosialtjenesteloven avviker vesentlig fra tjenestene regulert i helse- og omsorgstjenesteloven der forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten og tilhørende lov- hjemler, ikke inngår i særlovgjennomgangen. Direktoratet mener de sosiale tjenestenes karakter tilsier at det er særlig viktig med en internkontrollbestemmelse i særlovgivningen. Det vises til at personer som mottar sosiale tjenester ofte kan være i vanskelige livssituasjoner og at svikt i internkontroll kan få store konsekvenser for den det gjelder. Direktoratet er bekymret for at ansvaret ikke blir like tydelig hvis internkontrollbestemmelsen i sosialtjenesteloven oppheves, og mener at en henvisningsbestemmelse ikke er tilstrekkelig for styring og kontroll av tjenestene.

Både Statens helsetilsyn og Arbeids- og velferdsdirektoratet mener forskriftsfullmakten i sosialtjenesteloven § 5 bør beholdes. Statens helsetilsyn viser til at de gjennom oppfølging av tilsyn over år har sett at det ofte svikter på de samme områdene og kan dessuten ikke se at forskriftene er særlig byrdefulle for kommunene, men er ment å være en integrert del av det å lede virksomheter som yter tjenester. Statens helsetilsyn mener kravene til styring av tjenestene til svært sårbare grupper i realiteten blir svekket når internkontrollkravene i kommuneloven § 25-1 utgjør et minstekrav, og viktige deler av gjeldende krav til innhold og prosesser i internkontrollen samtidig tas ut. Av den grunn mener de det er helt nødvendig å beholde dagens forskriftsfullmakt i sosialtjenesteloven, slik at det er hjemmel til å ha krav til internkontroll utover kommunelovens minstekrav. Statens helsetilsyn mener dette er eneste måte lovgiver kan sikre at internkontroll i disse tjenestene blir prioritert på samme måte som i dag, med hensyn til omfang og kvalitet. Internkontrollforskriften bør etter deres oppfatning fortsette å gjelde, og det er vist til at et godt innarbeidet hjemmelsgrunnlag for internkontroll er viktig å videreføre, for å unngå risiko for svikt i tjenesten for de mest sårbare brukere, der svikt kan gi store konsekvenser.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statens helsetilsyn mener krav til kvalifisert personell i NAV-kontoret og bruker- og ansattmedvirkning fortsatt bør inngå i kravene til virksomhetens internkontroll. Statens helsetilsyn mener at erfaring med tilsyn av tjenester tilsier at tydelige krav til kvalitet er viktig for at det skal gjøres gode vurderinger av hva som er faglig godt arbeid og for at ledelsen av virksomheten skal fange opp når og hvor det svikter. De mener det ofte er svikt på nettopp de områdene som utvalget og departementet mener en ikke trenger å videreføre som lovkrav i nytt regelverk. Statens helsetilsyn ser at kommunene ofte ikke tar tilstrekkelig ansvar for opplæring av personell som skal arbeide med sosiale tjenester i NAV-kontoret og mener ansvaret for kvalifisert personell er vesentlig i internkontrollen. God involvering av ansatte er, ifølge Statens helsetilsyn, en vesentlig forutsetning for å lykkes med virksomhetens internkontroll. Det er derfor avgjørende for at internkontrollen skal bli virkningsfull at ansatte involveres for å identifisere utfordringer og mangler og utvikle og iverksette hensiktsmessige tiltak. Statens helsetilsyn mener videre at brukererfaringer er en sentral del av internkontrollen som ikke blir ivaretatt i ny kommunelov, og som tilsier at forskriftsfullmakten beholdes.

Statens helsetilsyn er generelt bekymret for å flytte pliktbestemmelser fra regelverk som pliktsubjektene er godt kjent med i sitt daglige virke, til en lov som virker mindre relevant for drift av et NAV-kontor, og viser til at de som gjennomfører tjenester ofte ikke er jurister. Etter Statens helsetilsyns oppfatning har det stor betydning at bestemmelsen om internkontroll er plassert i et lett tilgjengelig regelverk som er naturlig å slå opp i for tjenesteyterne. En henvisningsbestemmelse vil til en viss grad avhjelpe dette, og dersom forskriftshjemmelen samtidig opprettholdes, vil regelverket, slik Statens helsetilsyn ser det, være tilstrekkelig tilgjengelig. I den sammenheng er det vist til at internkontrollforskriften antas å være godt kjent i tjenestene. Det er også vist til at NAV-ledere har to styringslinjer og mange lover å forholde seg til, og at dersom internkontrollkravene utelukkende skal følge av en annen lov, er det risiko for at kravene kan oppleves «fjernere» enn hvis de står i en godt kjent forskrift.

Oslo kommune mener på generelt grunnlag at når regler knyttet til internkontroll i stor grad fjernes fra særlovgivningen, bør det i særlovgivningen henvises til relevante bestemmelser i kommuneloven. Etter KS sitt syn er begrunnelsene i

høringsnotatet for å ta inn henvisningsbestemmelser ikke overbevisende.

Videre mener Arbeids- og velferdsdirektoratet at arbeids- og velferdsforvaltningen, med delt styringslinje og ansvar, står i en særstilling. I den forbindelse vises det til at tilsyn viser at det er varierende grad av involvering og deltakelse fra kommunene inn i daglig kvalitetsforbedringsarbeid og internkontroll ved NAV-kontorene. Videre at oppfatningen er at en stadig oppnår forbedringer i arbeidet med kommunens arbeid med internkontroll og forankring i partnerskapet. Direktoratet mener at kommunens internkontroll bør ses i sammenheng med den kontrollen som skjer på etatssiden, og viser til at man i den daglige driften ser hen til de lovverkene som NAV-kontoret samlet sett forvalter. De mener det vil være uheldig å fjerne et godt innarbeidet hjemmelsgrunnlag.

Arbeids- og velferdsdirektoratet stiller spørsmål ved om deres rolle som lovfortolker og mulighet til å bistå kommunene i arbeidet med internkontroll svekkes eller vanskeliggjøres dersom hjemmelen ligger i kommuneloven, og ikke i sosialtjenesteloven, og påpeker at dette i tilfelle vil være uheldig. Oslo kommune mener det fortsatt bør framgå av Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv til sosialtjenesteloven hva kommunens internkontrollansvar innebærer, og gir uttrykk for at departementet kan vurdere om det er behov for å utvikle veiledere for kommunen for å ivareta et forholdsvis omfattende internkontrollansvar.

Om videreføring av sosialtjenesteloven § 6

Både *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Oslo kommune* og *Statens helsetilsyn* støtter videreføring av sosialtjenesteloven § 6 om kommunens ansvar for nødvendig opplæring av kommunens personell i arbeids- og velferdsforvaltningen. Statens helsetilsyn viser til at tilsyn med sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen viser at mange NAV-kontorer ikke er tilstrekkelig bevisste på hvem som har ansvar for opplæringen av de som er ansatt for å arbeide med sosiale tjenester. Statens helsetilsyn påpeker at det samme hensynet gjør seg gjeldende ved vurderingen av behovet for å pålegge kommunen plikt til å inkludere personalets kompetanse i internkontrollen. Gjennomgående usikkerhet om hvem som har ansvar for opplæringen av ansatte tilsier, etter Statens helsetilsyns oppfatning, at dette bør være et fokusområde ved internkontroll og at det vil være uheldig å oppheve internkontrollforskriften, som har bestemmelser om dette.

KS mener derimot at flere internkontrollbestemmelser, for eksempel sosialtjenesteloven

§ 6, burde vært fjernet i særlovene og at begrunnelsen i høringsnotatet for å opprettholde bestemmelsen er svak og uklar. De mener begrunnelsen for å videreføre bestemmelsen ikke er overbevisende og stiller spørsmål ved om det er nødvendig å spesialregulere dette. *Tromsø kommune* gir uttrykk for at argumentasjonen for å opprettholde bestemmelsen ikke er god nok og at klargjøringen og understrekingen av kommunens ansvar heller burde nedfelles i rutiner hos kommunene, framfor i særlov. Kommunen mener at når store deler av den kommunale tjeneste- og forvaltningsvirksomheten fortsatt skal bedrive internkontroll etter bestemmelser i særlov, kan dette skape uklarhet om hva som er god internkontroll i den enkelte virksomheten og innenfor ulike fagområder, i tillegg til at det vanskeliggjør et helhetlig system og oppfølging.

Øvrig innspill

Statens helsetilsyn mener for øvrig at departementet bør vurdere å endre sosialtjenesteloven § 9 om Fylkesmannens tilsyn med sosialtjenesten, dersom internkontrollbestemmelsen som foreslått, flyttes fra sosialtjenesteloven til kommuneloven. Det stilles spørsmål ved om det er tilsiktet, og hva som eventuelt er begrunnelsen for, at tilsynsansvaret fortsatt skal være begrenset til å gjelde lovens kapittel 4 og § 16, når internkontrollen utvides til å gjelde alle kommunens oppgaver etter sosialtjenesteloven.

6.4 Arbeids- og sosialdepartementets vurderinger

Forslaget om å oppheve internkontrollbestemmelsen i sosialtjenesteloven § 5

Høringsinstansene som har uttalt seg spesielt om forslaget om å oppheve internkontrollbestemmelsen i sosialtjenesteloven, er delt i sitt syn. Arbeids- og sosialdepartementet har vurdert uttalelsene fra *Arbeids- og velferdsdirektoratet* og *Statens helsetilsyn*, som mener det er grunner som taler for å beholde internkontrollbestemmelser i sosialtjenestereguleringen, men finner ikke at det foreligger noen særlig grunn til å fravike Stortingets forutsetninger om at særlovgivning om internkontroll med kommuneplikter i hovedsak skal oppheves. Departementet foreslår derfor at sosialtjenesteloven § 5 om kommunens plikt til å føre internkontroll (inkludert forskriftshjemmelen) oppheves og erstattes av kommunelovens nye internkontrollbestemmelse.

Arbeids- og sosialdepartementet er innforstått med at svikt i internkontrollen kan få store konsekvenser for personer som mottar sosiale tjenester, som ofte er i vanskelige livssituasjoner, men er ikke enig i at dette gjør det nødvendig å videreføre særlige internkontrollregler på sosialtjenesteområdet. Departementet legger til grunn at et mer samordnet og forenklet regelverk vil legge til rette for bedre internkontroll i kommunene. I den forbindelse vises det til at målet med kommunelovens nye internkontrollbestemmelse er å styrke internkontrollen, ved at den blir mer målrettet og effektiv, se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.1.1.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statens helsetilsyn mener krav til kvalifisert personell i NAV-kontoret, samt bruker- og ansattmedvirkning fortsatt bør inngå i kravene til virksomhetens internkontroll. Arbeids- og sosialdepartementet viser i den forbindelsen til følgende fra Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.1.3:

«Noen høringsinstanser, som *Statens helsetilsyn* og *Fylkesmannen i Hordaland*, har påpekt at utvalgets forslag til internkontrollbestemmelse mangler krav til arbeidstakeres medvirkning og brukermedvirkning, og at andre styringskrav, som krav om kvalifisert personell, opplæring og kompetanseutvikling, også burde vært omtalt i bestemmelsen. Departementet er enig i at det er viktig at kommunen sørger for at arbeidstakere, pasienter, tjenestemottakere og pårørende får medvirke, slik at kommunen kan gjøre bruk av deres erfaringer til forbedring av virksomheten. Bruk av kvalifisert personell til å utføre tjenester i kommunen, samt opplæring og kompetanseutvikling for de ansatte er også viktig. Departementet mener imidlertid, i likhet med utvalget, at slike krav til kvalitetsarbeid hører hjemme som en del av kommunens generelle styring og ledelse, og at slike føringer ikke bør inkluderes som et lovkrav i en bestemmelse om internkontroll i kommuneloven.»

Videre ble det i proposisjonen vist til at det er av stor betydning at bestemmelsen ikke blir for detaljert og omfangsrik.

Etter Arbeids- og sosialdepartementets vurdering inneholder ikke internkontrollforskriften til sosialtjenesteloven elementer som det er nødvendig å videreføre ved siden av kommunelovens internkontrollbestemmelse. Det ligger til grunn for særlovgjennomgangen at det ikke skal lovfestes flere krav til internkontrollen enn det som er nødvendig. Lovkrav som er strengere enn nød-

vendig vil kunne gi unødvendig detaljstyring. Departementet fremhever at mindre detaljerte krav om internkontroll skal ansvarliggjøre kommunen, og legge til rette for at kommunen foretar risikovurderinger, slik at internkontrollen blir lokalt tilpasset og målrettet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til at den tidligere sosialtjenesteloven fra 1991 regulerte både kommunale helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester, og ser ikke hvorfor tjenestene som er regulert i den gjeldende sosialtjenesteloven avviker vesentlig fra tjenestene regulert i helse- og omsorgstjenesteloven. Arbeids- og sosialdepartementet vil her vise til at reguleringen av pleie- og omsorgstjenestene i 2011 ble samlet i helse- og omsorgstjenesteloven, mens de tidligere var regulert delvis i sosialtjenesteloven og i kommunehelsetjenesteloven. Begrunnelsen for at de kommunale helse- og omsorgstjenestene ikke skal reguleres av kommunelovens internkontrollkrav er at de inngår i en helhet med spesialisthelsetjenesten. Departementet ser ikke at tilsvarende behov gjør seg gjeldende i arbeids- og velferdsforvaltningen, selv om denne består av en kommunal og en statlig del.

Arbeids- og sosialdepartementet merker seg at *KS* mener begrunnelsen for å ta inn en henvisningsbestemmelse fra sosialtjenesteloven til internkontrollbestemmelsen i kommuneloven ikke er overbevisende. Statens helsetilsyn og *Oslo kommune* støtter derimot forslaget. Departementet mener at det av pedagogiske hensyn er viktig at kravet til internkontroll synliggjøres i sosialtjenesteloven. I den forbindelsen vises det til innspill i høringen knyttet til den delte styringslinjen i NAV-kontorene og behov for tilgjengelighet til regelverket. Departementet foreslår derfor at internkontrollbestemmelsen i sosialtjenesteloven § 5 erstattes av en bestemmelse som viser til plikten til å føre internkontroll i kommuneloven. Det legges til grunn at en henvisningsbestemmelse, i kombinasjon med hensiktsmessig veiledning om internkontrollansvaret, vil kunne sikre at regelverket er tilstrekkelig tilgjengelig for ansatte i kommunen og NAV-kontoret. Slik departementet ser det, vil for øvrig Arbeids- og velferdsdirektoratet fortsatt ha mulighet for å veilede kommunene om internkontrollansvaret også etter at plikten til internkontroll flyttes fra sosialtjenesteloven til kommuneloven.

Den nye bestemmelsen om internkontroll i kommuneloven pålegger kommunen en plikt til å ha internkontroll med administrasjonens virksomhet, det vil si alle deler av administrasjonen. Plikten til å føre internkontroll på sosialtjenesteområ-

det vil dermed ikke lenger være begrenset til virksomhet og tjenester etter sosialtjenesteloven kapittel 4 om individuelle tjenester, men omfatte hele loven.

Om videreføring av sosialtjenesteloven § 6

Arbeids- og sosialdepartementet har vurdert uttalelsene fra *KS* og *Tromsø kommune* angående videreføring av sosialtjenesteloven § 6 om kommunens ansvar for nødvendig opplæring av kommunens personell i arbeids- og velferdsforvaltningen, men foreslår ingen endringer i bestemmelsen. Departementet tar utgangspunkt i at bestemmelsen ikke er en ren internkontrollbestemmelse, men har en funksjon som et separat krav i loven, se punkt 5.6. I forbindelse med Ot.prp. nr. 103 (2008–2009) Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, ble det opprinnelige forslaget om ikke å videreføre en slik bestemmelse, ikke fulgt opp i proposisjonen. Dette ble begrunnet slik i punkt 6.6.1.3:

«Bakgrunnen for departementets forslag om ikke å videreføre kommunens ansvar for opplæring av kommunens personell i høringsnotatet, var at kommunens ansvar for å sikre at ansatte til enhver tid har tilstrekkelig og nødvendig kompetanse for å utføre oppgaver etter loven følger av kommunens arbeidsgiveransvar og plikten til å sikre forsvarlige tjenester. Flere høringsinstanser peker imidlertid på at kommunens arbeidsgiveransvar ikke vil strekke til i tilfeller der stat og kommune utfører oppgaver på hverandres myndighetsområder. Dette, sammen med tilbakemeldinger om at noen kommuner ikke så tydelig ser sitt ansvar for sosialtjenestens personell i NAV-kontor under statlig ledelse, gjør at departementet har funnet det hensiktsmessig å videreføre bestemmelsen om kommunens ansvar for opplæring av kommunens personell i lovforslagets § 6.»

Statens helsetilsyn fremhever at tilsyn viser at mange NAV-kontorer ikke er tilstrekkelig bevisste på hvem som har ansvar for opplæringen av de som er ansatt for å arbeide med sosiale tjenester og mener bestemmelsen bør videreføres. Også *Arbeids- og velferdsdirektoratet* og *Oslo kommune* støtter videreføring av bestemmelsen. På bakgrunn av dette legger departementet til grunn at bestemmelsen har en selvstendig betydning ved siden av kommunelovens internkontrollbestemmelse, ved at den tydeliggjør kommunens ansvar

for opplæring i NAV-kontoret, som består av en statlig og en kommunal del og har ansatte som utfører oppgaver på hverandres områder. Det foreslås derfor ingen endring i sosialtjenesteloven § 6.

Øvrig innspill

Arbeids og sosialdepartementet merker seg at *Statens helsetilsyn* mener at det bør vurderes endringer i tilsynshjemmelen i sosialtjenesteloven § 9, som bare gjelder deler av loven, hvis internkontrollen på sin side utvides til å gjelde hele sosialtjenesteloven. Departementet vil på et senere tidspunkt vurdere om det som følge av endring i internkontrollen kan være grunn til å utvide tilsynshjemmelen i sosialtjenesteloven.

Forslag

Arbeids- og sosialdepartementet fastholder etter dette forslaget om å endre sosialtjenesteloven § 5 slik at bestemmelsen skal lyde: Kommunen skal ha internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1.

Til orientering vil departementet i denne forbindelse også oppheve forskrift 19. november 2010 nr. 1463 om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen (forskrift om internkontroll i kommunalt NAV), se nærmere punkt 15.2.1.

Det foreslås ingen endring i sosialtjenesteloven § 6.

7 Barnevernloven (Barne- og familiedepartementet)

7.1 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.

7.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått å erstatte bestemmelsen om kommunens plikt til å ha internkontroll med en bestemmelse som henviser til plikten til å føre internkontroll i kommuneloven § 25-1. Barne- og familiedepartementet la avgjørende vekt på at et mer samordnet og forenklet regelverk vil bidra til å styrke kommunens internkontroll med barnevernet. Det ble samtidig lagt vekt på at det av pedagogiske årsaker er viktig at kravet til internkontroll synliggjøres i barnevernloven i form av en henvisningsbestemmelse.

Barne- og familiedepartementet mente at det ikke var behov for å videreføre dagens forskriftshjemmel i barnevernloven. Forskriften om internkontroll ble samtidig foreslått opphevet.

Også kravene til internkontroll av barnevernsinstitusjoner og sentre for foreldre og barn ble omtalt. Barne- og familiedepartementet la til grunn at dette er bestemmelser som gjelder internkontroll med aktørplikter og at disse ikke omfattes av denne særlovjennomgangen.

7.3 Høringsinnspill

Fire høringsinstanser har uttalt seg om forslag til endringer i barnevernloven (*Statens helsetilsyn, Fylkesmannen i Innlandet, Oslo kommune og KS*).

Statens helsetilsyn og Fylkesmannen i Innlandet mener det er behov for at mer detaljerte krav til internkontrollen kommer til uttrykk i lov og forskrift, enn det som står i den nye kommuneloven § 25-1. Tilsynserfaringer viser at kommunene har varierende kvalitet på internkontrollen på barnevernsområdet. Statens helsetilsyn fremhever at tydelige krav til kvalitet er viktig for at det skal foretas gode vurderinger av hva som er faglig godt arbeid, og for at ledelsen av virksomheten skal fange opp når og hvor det svikter.

Både Statens helsetilsyn, Fylkesmannen i Innlandet og Oslo kommune understreker betydningen av å beholde en henvisningsbestemmelse i barnevernloven. Statens helsestilsyn er generelt bekymret for å flytte pliktbestemmelser fra særlovgivning til kommuneloven, og uttaler at den foreslåtte henvisningsbestemmelsene til en viss grad vil avhjelpe distansen mellom kommuneloven og de som yter tjenester i det daglige. KS mener på sin side at forslaget om en henvisningsbestemmelse ikke er godt nok begrunnet.

Statens helsetilsyn og Fylkesmannen i Innlandet er uenig i forslaget om å oppheve hjemmelen for å gi nærmere regler i forskrift. Fylkesmannen i Innlandet skriver:

«Vår tilsynserfaring viser at kommunene har varierende grad av kvalitet på internkontrollen på barnevernsområdet, og mener det fortsatt er viktig at mer detaljerte krav til internkontrollen kommer til uttrykk i lov eller forskrift, enn det som står i den nye kommuneloven § 25-1. Særlig gjelder dette kravene som står i forskriftens § 4 bokstav c og d.»

Også Statens helsetilsyn mener at det er helt nødvendig å åpne for at det i forskrift kan gis krav som går ut over kommunelovens minstekrav. Etter Statens helsetilsyns vurdering er det viktig å kunne forskriftsfeste både krav om kvalifisert per-

sonell, ansattes medvirkning og innhenting av erfaringer fra brukerne. Statens helsetilsyn viser videre til at hensynet til barnets beste må vurderes og skrives:

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

Statens helsetilsyn mener for øvrig at det er behov for helhetlig internkontrollregelverk på barnevernområdet. En forskriftshjemmel vil gi adgang til å bøte på dette fordi det da blir mulig å gi en felles forskrift om internkontroll som gjelder ulike sektorer i barnevernet.

7.4 Barne- og familiedepartementets vurderinger

Etter Barne- og familiedepartementets vurdering vil et mer samordnet og forenklet regelverk om internkontroll bidra til å styrke kommunens internkontroll med hvordan kommunen oppfyller sine lovpålagte oppgaver etter barnevernloven. 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. Slik både *Fylkesmannen i Innlandet* og *Statens helsetilsyn* understreker, er en god internkontroll av stor betydning for kvaliteten på tjenestetilbudet. Tilsyn med det kommunale barnevernet tyder på at ledelsen i mange kommuner i for liten grad følger opp sine barnevernstjenester gjennom overordnet og systematisk planlegging og kontroll. Dette er bl.a. omtalt i Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*.

Etter Barne- og familiedepartementets vurdering ivaretar kommunelovens bestemmelse om internkontroll de vesentlige elementene i dagens barnevernlov § 2-1 andre ledd med forskrift.

Departementet mener ikke at forslaget vil svekke internkontrollen og dermed gå ut over ivaretagelsen av hensynet til barnets beste. I henhold til kommuneloven § 25-1 andre ledd skal internkontrollen være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Dette innebærer at både innholdet i og omfanget av internkontrollen må tilpasses risikoen på barnevernområdet. Kommuneledelsen må gjøre konkrete vurderinger for internkontrollen. Denne konkrete vurderingen kan tilsi at arbeidstakerne bør medvirke, og at erfaringer fra barn og foreldre bør inngå som en del av internkontrollen. Etter departementets oppfatning vil et samordnet regelverk bidra til en mer effektiv internkontroll, og på denne måten ivareta hensynet til barnets beste. Departementet tar for øvrig sikte på å legge fram forslag om å innføre krav om årlig tilstandsrapportering til kommunestyret, for Stortinget våren 2020. God informasjon om tilstanden i barneverntjenesten vil gi et viktig grunnlag for vurderingen av hvordan internkontrollen skal innrettes.

Barne- og familiedepartementet fastholder samtidig forslaget om at det av pedagogiske hensyn skal være en henvisningsbestemmelse i barnevernsloven til plikten til å føre internkontroll i kommuneloven § 25-1. Tilsynserfaringer viser at kommunene har varierende kvalitet på internkontrollen. Departementet er enig med høringsinstansene som påpeker at en henvisning i barnevernloven til kommunelovens bestemmelse kan bidra til å forankre kjennskapet til bestemmelsen i barnevernstjenesten. Departementet foreslår å ta inn en henvisning til kommuneloven § 25-1 i hjemmelen for statlig tilsyn med kommunens oppgaver på barnevernområdet. På denne måten opprettholdes adgangen til å føre tilsyn med internkontroll og hjemmelen for statlig tilsyn med kommunens internkontroll blir tilstrekkelig klar. Det vises til forslag til endringer i barnevernloven § 2-3 b annet ledd.

Barne- og familiedepartementet har merket seg at både Statens helsetilsyn og Fylkesmannen i Innlandet mener at det er behov for å videreføre hjemmel for å fastsette utfyllende bestemmelser om internkontroll med kommunens oppgaver etter barnevernloven i forskrift. Departementet er ikke enig i dette. Etter departementets oppfatning ville en slik forskrift være i strid med formålet med å samle reglene om internkontroll med kommuneplikter i kommuneloven § 25-1. Dersom den enkelte sektor skulle lage egne utfyllende forskrifter om innholdet i internkontrollen, ville forenklingsgevinsten overfor kommunene falle bort.

Barne- og familiedepartementet er heller ikke enig med Statens helsetilsyn i at barnevernloven § 2-1 andre ledd bør gi hjemmel for en felles forskrift om internkontroll som gjelder statlig og kommunalt barnevernet. Barnevernombudet er dels et kommunalt og dels et statlig ansvar (Bufetat). En viktig del av Bufetats ansvar gjelder ansvaret for barnevernsinstitusjonene. Det gjelder i dag egne regler for internkontroll med barnevernsinstitusjonene, og disse reglene omfattes ikke av denne særlovgjennomgangen. Ansvaret for internkontrollen med henholdsvis kommunens og Bufetats oppgaver tilligger det respektive forvaltningsnivå. Det er ikke det samme behovet for å samordne internkontrollregelverket mellom statlig og kommunalt barnevern som for å samordne kravene til internkontroll for ulike kommuneplikter. Dette er ikke til hinder for at man ved utvikling av internkontrollregelverket for statlig barnevern ser hen til den nye bestemmelsen i kommuneloven § 25-1. Det kan samtidig her være like aktuelt å se hen til relevante internkontrollbestemmelser i helselovgivningen. Departementet legger uansett til grunn at en slik hjemmel ikke ville kunne benyttes til å fastsette mer detaljerte regler for kommunenes internkontroll med sine oppgaver etter barnevernloven.

Barne- og familiedepartementet holder etter dette fast ved vurderingen om at det ikke er behov for å beholde dagens forskriftshjemmel i den nye henvisningsbestemmelsen.

Krav om opplæring

Barnevernloven § 2-1 siste ledd om at kommunen har ansvar for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell må anses om en pliktbestemmelse og ikke en ren internkontrollbestemmelse. Den er således ikke blant de bestemmelsene som må oppheves som en del av denne særlovgjennomgangen.

Forslag

Barne- og familiedepartementet fastholder etter dette, forslaget om å endre barnevernloven § 2-1 andre ledd slik at bestemmelsen skal lyde: Kommunen skal ha internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1.

Til orientering vil barne- og familiedepartementet i denne forbindelse også oppheve forskrift 14. desember 2005 nr. 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester, se nærmere punkt 15.2.2.

Samtidig foreslår departementet at kommuneloven § 25-1 tas inn i barnevernloven § 2-3 b annet ledd, som en av bestemmelsene fylkesmannen skal føre tilsyn med. Barne- og familiedepartementet viser for øvrig til at forslag til ny barnevernslov har vært på høring. Tilsvarende bestemmelse som her foreslås i barnevernloven § 2-1 andre ledd, vil bli innarbeidet i forslaget til ny barnevernslov.

8 Krisesenterloven (Barne- og familiedepartementet)

8.1 Gjeldende rett

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

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

8.2 Høringsnotatet

I samsvar med Prop. 46 L (2017–2018) foreslo barne- og familiedepartementet i høringsnotatet å oppheve internkontrollbestemmelsen i krisesenterloven § 8.

I høringsnotatet viste departementet til at når krisesenterloven § 8 oppheves, vil kommunenes plikt til å ha internkontroll med krisesentertilbudet i kommunen følge av kommuneloven § 25-1. Barne- og familiedepartementet mente det ikke var 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.

Siden internkontrollbestemmelsen er blant de lovkravene som fylkesmannen kan føre tilsyn med etter krisesenterloven § 9 foreslo departementet å

endre tilsynsbestemmelsen. Forslaget var å ta inn kommuneloven § 25-1 i krisesenterloven § 9 som en av bestemmelsene fylkesmannen skal føre tilsyn med.

8.3 Høringsinnspill

Det kom ikke inn noen særskilte høringsinnspill om krisesenterloven.

8.4 Barne- og familiedepartementets vurderinger

Barne- og familiedepartementet viser til at det ikke er kommet noen høringsinnspill i høringen som påvirker krisesenterloven spesielt. Derfor foreslår departementet også videre å oppheve krisesenterloven § 8 om internkontroll. 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. Denne bestemmelsen ivaretar de elementene som fremgår av internkontrollplikten i krisesenterloven § 8 og har i tillegg flere elementer regulert.

Samtidig foreslår Barne- og familiedepartementet at kommuneloven § 25-1 tas inn i krisesenterloven § 9 i stedet for krisesenterloven § 8, som en av bestemmelsene fylkesmannen skal føre tilsyn med.

9 Folkehelsesloven (Helse- og omsorgsdepartementet)

9.1 Gjeldende rett

Folkehelsesloven § 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.

Folkehelsesloven § 30 om internkontroll gir i første ledd kommuner og fylkeskommuner en plikt til å føre internkontroll med kommunens oppgaver etter folkehelsesloven. 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 folkehelsesloven. Dette forsterkede dokumentasjonskravet er gitt for å sikre ivaretagelse av tilsyn overfor både kommunale og private virksomheter.

9.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at folkehelsesloven § 30 første ledd endres til en ren henvisningsbestemmelse og at internkontrollkravet dermed erstattes av den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1.

Videre ble det foreslått at folkehelsesloven § 30 andre ledd oppheves og tas inn som nytt andre ledd i folkehelsesloven § 9 som blant annet regulerer kommunens oppgaver.

9.3 Høringsinnspill

Statens helsetilsyn mener det er flere viktige hensyn som taler for at bestemmelsene blir stående i særlovene, mens *KS* ser det som positivt at internkontrollbestemmelser i særlovene erstattes av den nye bestemmelsen i kommuneloven.

KS viste til at i høringsnotatet foreslås henvisningsbestemmelser enkelte steder og mente at de begrunnelsene som er brukt ikke er overbevisende. Derimot viste Statens helsetilsyn til at de foreslåtte henvisningsbestemmelsene til en viss grad vil avhjelpe distansen mellom kommuneloven og de som yter tjenestene i det daglige. Helsetilsynet ga uttrykkelig støtte til forslaget om at internkontrollbestemmelsen i den nye kommuneloven erstatter dagens internkontrollbestemmelse i folkehelsesloven § 30, slik at § 30 blir en henvisningsbestemmelse.

Videre var Statens helsetilsyn enige med Helse- og omsorgsdepartementet i at det er viktig at det forsterkede dokumentasjonskravet i folkehelsesloven § 30 annet ledd videreføres, og at bestemmelsen kan flyttes til folkehelsesloven § 9.

9.4 Helse- og omsorgsdepartementets vurderinger

Internkontrollplikten etter folkehelsesloven § 30 første ledd retter seg mot kommuneplikter, og ved vedtakelsen av bestemmelsen var det lagt opp til at plikten bygget på det generelle systemet for internkontroll etter kommuneloven. Helse- og omsorgsdepartementet vurderer at innholdet i bestemmelsen i stor grad vil bli fanget opp av den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 og forslø i høringen at bestemmelsen i folkehelsesloven erstattes av den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1. Få instanser har kommentert forslaget konkret, men *Statens helsetilsyn* ga uttrykkelig støtte, og Helse- og omsorgsdepartementet fastholder forslaget.

Selv om kommuneloven fullt og helt vil regulere kravet til internkontroll med kommuneplikter, mener Helse- og omsorgsdepartementet at det er nødvendig med en henvisningsbestemmelse i folkehelsesloven. *KS* mente forslaget ikke var overbevisende begrunnet, mens Statens helsetilsyn viste til at henvisningsbestemmelsene kunne være til hjelp for de som anvender regelverket i det daglige. Helse- og omsorgsdepartementet mener at 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.

Etter dette fastholder Helse- og omsorgsdepartementet forslaget om at internkontrollkravet i folkehelseloven § 30 erstattes av den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1. Helse- og omsorgsdepartementet foreslår derfor å endre folkehelseloven § 30 første ledd slik at denne lyder:

Kommunen og fylkeskommunen skal ha internkontroll *etter reglene i kommuneloven § 25-1 med krav fastsatt i eller i medhold av denne loven.*

Internkontrollbestemmelsen er blant de lovkravene som fylkesmannen kan føre tilsyn med etter folkehelseloven § 31. Folkehelseloven § 31 viser til at fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens og fylkeskommunens oppfyllelse av plikter etter folkehelseloven, blant annet kommunens internkontroll. For å tydeliggjøre at fylkesmannen fremdeles skal kunne føre tilsyn med kommunens internkontroll, foreslås det at folkehelseloven § 31 første ledd også viser til kommuneloven § 25-1. Helse- og omsorgsdepartementet foreslår derfor å endre folkehelseloven § 31 første ledd slik at denne lyder:

Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens og fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av §§ 4 til 9, 20, 21 og 27 til 30 i loven her og *kommuneloven § 25-1.*

Bestemmelsen i folkehelseloven § 30 andre ledd skal sikre forsvarlig håndtering og god styring av kommunens tilsyn med miljørettet helsevern. 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, og at kommunen som tilsynsmyndighet likebehandler kommunale og private virksomheter. Det forsterkede dokumentasjonskravet har vært sett 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, og dette ble uttrykkelig støttet av Statens helsetilsyn i høringen. Etter dette fastholder Helse- og omsorgsdepartementet forslaget om at dokumentasjonsplikten etter § 30 andre ledd oppheves og tas inn som nytt andre ledd i folkehelseloven § 9 som blant annet regulerer kommunens oppgaver som tilsynsmyndighet for miljørettet helsevern. Nåværende § 9 andre ledd blir etter det nytt tredje ledd. Departementet foreslår en justering i bestemmelsen slik at § 9 nytt andre ledd lyder:

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

10 Brann- og eksplosjonsvernloven (Justis- og beredskapsdepartementet)

10.1 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.

10.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at brann- og eksplosjonsvernloven § 10 beholdes uendret. Selv om 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, ble det argumentert for at bestemmelsen er en del av et sentralt rapporteringssystem. Dokumentasjonskravet har en nær sammenheng med krav knyttet til selve dimensjoneringen av brann- og redningsvesenet. Risiko- og sårbarhetsanalysen omfatter hele kommunens geografiske område, og er ikke en analyse av avvik i kommuneadministrasjonen som sådan.

10.3 Høringsinnspill

Det har kommet tre høringsinnspill som knytter seg til vurderingen av brann- og eksplosjonsvernloven § 10. *Oslo kommune* støtter Justis- og beredskapsdepartementets forslag om å beholde kravene til dokumentasjon og rapportering i § 10 i brann- og eksplosjonsvernloven. De mener det vil bidra til å sikre at kommuner etterlever krav i lov og forskrifter, og kan bidra til videreutvikling av den elektroniske rapporteringsløsningen BRIS.

Tromsø kommune påpeker blant annet med referanse til brann- og eksplosjonsvernloven § 10 at alt som gjelder internkontroll i hele kommunens virksomhet bør nedfelles i kommuneloven for å få en helhetlig oversikt over administrasjonssjefens ansvarsområde.

KS har uttalt at det flere steder i høringsutkastet blandes sammen hva som er å forstå som internkontroll etter kommuneloven og hva som er pliktregler i særlovgivningen. Dette vil kunne ha konsekvenser for tolkningen av tilsyn med internkontroll. Brann- og eksplosjonsvernloven § 10 er nevnt som et eksempel her.

10.4 Justis- og beredskapsdepartementets vurderinger

Justis- og beredskapsdepartementet har vurdert i hvilken grad brann- og eksplosjonsvernloven § 10 inneholder internkontrollelementer som må oppheves i denne særlov gjennomgangen i lys av de høringsinnspillene som har kommet.

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 dette 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 risiko for avvik knyttet til regeletterlevelse. 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 red-

ningstjenesten, 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 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.

Kravet i brann- og eksplosjonsvernloven er således noe annet enn en ren internkontrollbestemmelse, og internkontrollbestemmelsen 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.

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

11 Barnehageloven (Kunnskapsdepartementet)

11.1 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 de enkelte 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 at barnehagen skal ha internkontroll med hvordan den utfører disse oppgavene. Kommunelovens regler om internkontroll gjelder for all kommunal virksomhet og vil derfor gjelde for kommunale barnehager.

11.2 Høringsnotatet

Barnehageloven og forskriftene til loven inneholder ikke særskilte krav om internkontroll for kommunen som barnehagemyndighet. Kunnskapsdepartementet la derfor til grunn at det ikke er noen særregler om internkontroll i barnehageloven som det er aktuelt å oppheve eller endre.

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 fremgå særskilt av barnehageloven.

Kunnskapsdepartementet foreslo å utvide tilsynshjemmelen slik at kommunens plikt til å ha

internkontroll med virksomheten som barnehagemyndighet, 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 også kunne bidra til bedre og mer helhetlig samordning av fylkesmannens ulike tilsyn med en kommune.

11.3 Høringsinnspill

Noen få høringsinstanser har kommet med synspunkter eller innspill til enkelte av forslagene som gjelder barnehageloven. *Oslo kommune* støtter forslaget om at internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 skal gjelde kommunen som barnehagemyndighet. *Fylkesmannen i Innlandet* støtter at tilsynshjemmelen i barnehageloven skal omfatte kommunens internkontrollplikt etter kommuneloven § 25-1.

KS viser til at det foreslås hjemmel i særlover til å føre tilsyn med den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven, og at det i noen tilfeller foreslås tilsynshjemmel med internkontroll i særlover som ikke tidligere har hatt dette, for eksempel i barnehageloven. KS viser til at dette står i strid med kommunelovsproposisjonens generelle kommentarer hvor det fremgår at en utvidelse av tilsynsadgangen verken er nødvendig eller ønskelig.

11.4 Kunnskapsdepartementets vurderinger

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. Derfor er det ikke noen særregler om internkontroll i barnehageloven som Kunnskapsdepartementet foreslår å oppheve eller endre.

Kunnskapsdepartementet har foreslått å lovfeste en internkontrollplikt for barnehagene i

barnehageloven. Den foreslåtte internkontrollbestemmelsen har tilsvarende innhold som internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1. Dette er foreslått i høringsnotat datert 13. august 2019 med forslag til endringer i barnehageloven (Innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll mm.). Den foreslåtte bestemmelsen vil gjelde både kommunale og private barnehager (aktørplikter), og er derfor ikke en del av denne særlovgjennomgangen.

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 fremgå 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.

KS er negativ til forslag som innebærer en hjemmel for tilsyn med internkontroll i særlover som ikke tidligere har hatt dette. KS uttaler at dette står i strid med kommunelovproposisjonens

generelle kommentarer hvor det fremgår at en utvidelse av tilsynsavgangen verken er nødvendig eller ønskelig.

Kunnskapsdepartementet mener at fylkesmannen bør ha mulighet til å føre tilsyn med hvordan kommunen som barnehagemyndighet oppfyller kravene til internkontroll etter kommuneloven § 25-1. Erfaringer fra tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet viser at det er risiko for brudd på regelverket. Departementet mener at det kan få vesentlige konsekvenser dersom kommunen ikke har tilfredsstillende internkontroll for sine oppgaver som barnehagemyndighet. Ut fra et tilsynsmetodisk perspektiv vil muligheten til å føre tilsyn med kommunens internkontroll med oppgavene som barnehagemyndighet ha flere fordeler. Blant annet vil det være kommunen som må vise hvordan de tilrettelegger for og sikrer at regelverket følges. Tilsyn med internkontroll vil kunne bidra til endringer i kommunens praksis som kan ha betydning utover å rette opp i enkelttilfeller. Å utvide fylkesmannens tilsynshjemmel overfor kommunen som barnehagemyndighet vil kunne bidra til bedre og mer helhetlig samordning av fylkesmannens tilsyn med en kommune. Fylkesmannen vil kunne kontrollere om kommunen som barnehagemyndighet arbeider systematisk, tilsvarende som på andre deler av kommunens tjenestoområder.

12 Opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet)

12.1 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. Kravet om at kommunen og fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system etter opplæringsloven § 13-10 er et internkontrollkrav.

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 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.

Lærebedrifter skal ha intern kvalitetssikring, slik at læringen, praksisbrevkandidaten, lære-

kandidaten 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.

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

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.

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 skolen skal involvere elevene 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, 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. Kommunestyret eller fylkestinget skal drøfte den årlige rapporten, som blir kalt tilstandsrapport. 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.

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

12.2 Høringsnotatet

Hovedkravet om internkontroll/forsvarlig system ble foreslått opphevet. Ved gjennomgangen av bestemmelsene i opplæringsloven tok Kunnskapsdepartementet hensyn til at det var satt ned et eget lovutvalg som skulle gjøre en helhetlig gjennomgang og vurdering av regelverket på grunnopplæringens område. Opplæringslovutvalget ble satt ned av departementet 22. september 2017 og leverte sin utredning 13. desember 2019. Kunnskapsdepartementet foreslo 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 gjaldt 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.

Kravet om at kommunen og fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system

Kunnskapsdepartementet foreslo 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 foreslo departementet 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 mente altså at det ikke er noen deler av

dagens materielle krav som går tapt ved at kommunelovens internkontrollbestemmelse erstatter disse bestemmelsene.

Internkontroll for private aktører som gir opplæring på vegne av en kommune eller fylkeskommune

Kunnskapsdepartementet foreslo 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. På bakgrunn av uttalelsene i Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.2 la departementet til grunn at kommunen og fylkeskommunen skal ha internkontroll med det kommunen og fylkeskommunen 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.

Kravet om at ledelsen ved private grunnskoler skal ha et forsvarlig system

Kunnskapsdepartementet mente at de private grunnskolene etter opplæringsloven § 2-12 fortsatt skal ha en internkontrollplikt som tilsvarende internkontrollplikten til offentlige skoleeiere. Kunnskapsdepartementet foreslo 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 foreslo at bestemmelsen skulle inneholde krav om aktiviteter tilsvarende innholdet i internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1.

Kunnskapsdepartementet foreslo å lovfeste internkontrollplikten for private grunnskoler i en ny lovbestemmelse i opplæringsloven § 2-12a andre til fjerde ledd. Videre foreslo departementet å flytte bestemmelsen i dagens opplæringslov § 13-10 første ledd om ledelsens ansvar til den nye lovbestemmelsen i § 2-12a første ledd. På denne måten kan ledelsens ansvar for å oppfylle kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven og plikten til å ha internkontroll, bli samlet i § 2-12a.

Internkontroll for lærebedrifter

Kunnskapsdepartementet foreslo ingen lovendringer når det gjelder kravene til internkontroll med opplæring i bedrift. Kravene som gjelder for opplæring i bedrift ville etter Kunnskapsdepartementets vurdering være tilstrekkelig ivaretatt ved internkontrollkravene i opplæringsloven § 4-7 og kommuneloven § 25-1.

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 et internkontrollkrav som vil bli ivaretatt av internkontrollbestemmelsen i ny kommuneloven § 25-1. Kunnskapsdepartementet foreslo 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 forsvarelig 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.

Kunnskapsdepartementet foreslo å videreføre rektors selvstendige ansvar for skolens arbeid i saker om skolemiljø. Det ble foreslått å ta inn en setning i opplæringsloven § 9 A-3 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 blir fulgt. Det nærmere innholdet i dette internkontrollansvaret vil være regulert av kommuneloven § 25-1. Departementet presiserte 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 mente det var 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.

Kunnskapsdepartementet foreslo å endre bestemmelsen i opplæringsloven § 9 A-3 andre ledd slik at det fremgår 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. Det ble foreslått at rektor fortsatt skal ha et selvstendig ansvar for at dette blir gjort. Rektors ansvar kommer ikke til

erstatning for, og begrenser ikke, kommunens eller fylkeskommunens ansvar.

Kommunens og fylkeskommunens ansvar for riktig og nødvendig kompetanse

Kunnskapsdepartementet vurderte om disse bestemmelsene burde endres som følge av den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1.

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, ønsket Kunnskapsdepartementet å beholde kravet i opplæringsloven § 10-8. Kunnskapsdepartementet ville også avvente opplæringslovutvalgets vurderinger og anbefalinger, og foreslo derfor å videreføre kravet om å ha riktig og nødvendig kompetanse i opplæringsloven § 10-8.

Kunnskapsdepartementet foreslo å endre ordlyden i opplæringsloven § 10-8 slik at det ikke er krav om at kommunen og fylkeskommunen som skoleeier skal «ha et system». Det ble foreslått 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.

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

Kunnskapsdepartementet viste til at 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. Departementet ønsket å avvente utvalgets vurderinger og anbefalinger når det gjelder krav til kvalitetsarbeid. Departementet foreslo 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 tilsa etter Kunnskapsdepartementets syn at kravene bør fremgå 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. Kunnskapsdepartementet foreslo å samle kravene til arbeid med kvalitetsutvikling i opplæringsloven § 13-10 andre ledd og forskrift til opplæringsloven § 2-1 i en ny lovbestemmelse § 13-3e *Plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling*.

Videre foreslo Kunnskapsdepartementet 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.

Tilsyn med internkontrollplikten i opplæringsloven

Kunnskapsdepartementet foreslo en hjemmel for at fylkesmannen skal kunne føre tilsyn med kommunens og fylkeskommunens internkontrollplikt etter kommuneloven § 25-1 som erstatning for hjemmel for å føre tilsyn med opplæringslovens krav til internkontroll, som for eksempel kravet om forsvarlig system i opplæringslovens § 13-10.

12.3 Høringsinnspill

Seks av de seksten høringsinstansene som har uttalt seg om forslagene i høringsnotatet, uttaler at de støtter forslagene til endringer i særlovgivningen. Utover dette har ikke disse høringsinstansene kommet med synspunkter på forslagene som gjelder opplæringsloven.

Noen høringsinstanser har kommet med synspunkter eller innspill til enkelte av forslagene som gjelder opplæringsloven. *Foreldretutvalget for grunnsopplæringen (FUG)* støtter departementets vurdering om å avvente opplæringslovutvalgets innstilling før det gjøres for store endringer. FUG ber om at fylkesmannen får et klart mandat om å vurdere kvaliteten på kommunens internkontroll, og ikke bare at de har et internkontrollsystem. FUG oppfatter at fylkesmannen i mange sammenhenger gjennomfører tilsyn med at kommunen eller fylkeskommunen har et system for internkontroll, uten å vurdere kvaliteten på det. FUG uttaler at tilsyn for eksempel må handle om hvordan kommuner eller fylkeskommuner som over tid mangler kvalifiserte lærere, arbeider for å bedre situasjonen.

KS støtter ikke forslaget om at rektor skal ha et selvstendig ansvar for at skolen har internkontroll etter kommuneloven § 25-1 for å sikre at kravene i opplæringsloven kapittel 9 A blir fulgt. KS mener at det å stille de samme kravene til rektor som for kommunedirektøren innebærer en uheldig dobbeltregulering. KS viser til at begrunnelsen for å pålegge rektor et selvstendig ansvar for internkontrollen var at det er variasjon mellom skoler når det gjelder det systematiske arbeidet med skolemiljøet. KS mener at dette ikke harmonerer med at ansvaret for internkontrollen i kommuneloven er lagt til kommunedirektøren. Kommunedirektørens helhetlige ansvar utfordres dersom opplæringsloven gir rektor et internkontrollansvar i skolen. KS mener at forslaget heller ikke harmonerer med omtalen i høringsnotatet punkt 3.1 hvor det blant annet fremgår at «ansvaret for internkontrollen ligger hos den øverste administrative lederen i kommunen, og med lik regulering for de ulike sektorer, er målet at det skal bli lettere å ta et mer helhetlig grep om internkontrollen i kommunen». Samtidig fremgår at ledere av de enkelte tjenesteområder kan få ansvar ved delegasjon, og at «samspillet mellom kommunedirektøren, den sentrale administrasjonen og de ulike tjenesteområdene er viktig for en helhetlig, risikobasert og tilpasset og systematisk internkontroll».

Oslo kommune vurderer at den nye bestemmelsen i kommuneloven på en kortfattet og tydelig måte rammer inn det som internkontroll skal inneholde, og stemmer godt med nåværende § 13-10 i opplæringsloven. Oslo kommune støtter en endring av ordlyden i § 9 A-3 der både rektor og kommunedirektøren har ansvar. Kommunen støtter en klargjøring av at skolen ved rektor må ha et eget internkontrollsystem. Videre støtter kommunen å tydeliggjøre plikten til forebyggende arbeid i § 9 A-3. Oslo kommune støtter at bestemmelsene om skolebasert vurdering, oppfølging av nasjonal kvalitetsvurdering og tilstandsrapport henger sammen, og at det skillet som nå har vært, ikke er naturlig.

Tromsø kommune støtter ikke forslaget om at rektor skal ha et selvstendig ansvar for at skolen har internkontroll etter kommuneloven § 25-1 for å sikre at skolen følger kravene i opplæringsloven kapittel 9 A. Kommunen viser til at det er kommunedirektøren som har det øverste ansvaret for internkontroll i kommunen etter den nye kommuneloven § 25-1. For å sikre at Stortingets målsetting opprettholdes bør det etter kommunens syn være kommunelovens bestemmelser om internkontroll som gjelder. Kommunedirektøren bør

heller delegere arbeidsoppgaver nedover i administrasjonen.

Fylkesmannen i Innlandet støtter departementets vurderinger og forslag til endringer som følge av bestemmelsen i den nye kommuneloven § 25-1. Fylkesmannen i Innlandet støtter også en videreføring av rektors selvstendige ansvar for internkontroll på skolemiljøområdet. De ser det som positivt at skillet mellom internkontrollkrav og kravet til forebyggende arbeid med skolemiljøet tydeliggjøres. Videre ser de det som positivt at kravene til arbeid med kvalitetsutvikling, å følge opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger og å utarbeide en årlig tilstandsrapport blir samlet i en egen bestemmelse, og at begrepet «skolebasert vurdering» fjernes.

KS viser til at det foreslås hjemmel i særlover til å føre tilsyn med den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven, og at det i noen tilfeller foreslås tilsynshjemmel med internkontroll i særlover som ikke tidligere har hatt dette. KS uttaler generelt at dette står i strid med kommunelovproposisjonens generelle kommentarer hvor det fremgår at en utvidelse av tilsynsadgangen verken er nødvendig eller ønskelig.

12.4 Kunnskapsdepartementets vurderinger

Kravet om at kommunen og fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system

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. 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 § 25-1, 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 kommunelovens internkontrollbestemmelse erstatter § 13-10 andre ledd. 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. Departementet viser til NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* hvor det også foreslås å ikke videreføre særregelen om internkontroll på opplæringsområdet.

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 foreslår departementet 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.

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 forarbeidene til ny kommunelov, Prop. 46 L (2017–2018), legger departementet 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 fremheve 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. Kunnskapsdepartemen-

tet 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 internkontrollkravet skal inneholde 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. Departementet viser videre til NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* hvor det foreslås at kommunelovens bestemmelse om internkontroll skal gjelde tilsvarende for private skoler.

Kunnskapsdepartementet foreslår å lovfeste internkontrollplikten for private grunnskoler i en ny lovbestemmelse i opplæringsloven § 2-12a andre ledd. I stedet for å gjengi innholdet i kommuneloven § 25-1, foreslår departementet å lovfeste at ledelsen skal ha internkontroll i tråd med reglene i kommuneloven § 25-1. Videre foreslår departementet å flytte bestemmelsen i dagens opplæringslov § 13-10 første ledd om ledelsens ansvar til den nye lovbestemmelsen i § 2-12a 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 § 2-12a. Denne bestemmelsen vil bare gjelde private grunnskoler etter opplæringsloven § 2-12, og en unødvendig sammenblanding med kommuneplikter unngås.

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. Kunnskapsdepartementet foreslår derfor 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.

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 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 forsvarelig system for å vurdere om, og eventuelt følge opp, at skolens praksis er i samsvar med regelverket, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. I høringsnotatet foreslo Kunnskapsdepartementet at rektor skal ha et selvstendig ansvar for at skolen har internkontroll etter kommuneloven § 25-1 for å sikre at skolen følger kravene i opplæringsloven kapittel 9 A.

KS og Tromsø kommune støtter ikke forslaget om at rektor skal ha et selvstendig ansvar for denne internkontrollen. KS mener at det å stille de samme kravene til rektor som til kommunedirektøren innebærer en uheldig dobbeltregulering. KS mener at argumentasjonen om at det er variasjon mellom skoler når det gjelder det systematiske arbeidet med reglene i kapittel 9 A harmonerer dårlig med at ansvaret for internkontrollen i kommuneloven er lagt til kommunedirektøren.

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. Departementet ser at med et slikt ansvar i kommuneloven er det unødvendig å pålegge rektor særskilte krav i opplæringsloven om systematisk arbeid for å sikre at kravene i opplæringsloven kapittel 9 A blir oppfylt. I NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* er det foreslått å ikke videreføre regelen fordi rektor ikke bør ha et personlig ansvar etter loven. På bakgrunn av høringsinnspillene og anbefalingene i NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*, foreslår Kunnskapsdeparte-

mentet å ikke 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.

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. Departementet viser videre til NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* hvor utvalget foreslår at det videreføres et krav om kontinuerlig forebyggende arbeid, men at dette kravet ikke knyttes til krav til system eller internkontroll.

At skolene arbeider forebyggende, er avgjørende for å kunne oppfylle elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. 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. Det er særlig viktig å kartlegge hvem de sårbare elevene er, og å sørge for å være i forkant før en situasjon oppstår. 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 frem 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.

Kunnskapsdepartementet foreslår å endre bestemmelsen i opplæringsloven § 9 A-3 andre ledd slik at det fremgår tydelig at skolen skal forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helsen, trivselen og læringen til elevene.

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 kompetansekrav som er egne pliktregler, men som likevel er nært knyttet til internkontroll. Det har derfor vært naturlig å se på disse også i forbindelse med denne særlovgjennomgangen.

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 frem 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.

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 foreslår derfor foreløpig å videreføre kravet om å ha riktig og nødvendig kompetanse i opplæringsloven § 10-8.

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 kommuner og fylkeskommuner skal sørge for at lærere, rektorer og

andre ansatte i skolen får anledning til å utvikle seg faglig og pedagogisk så de kan 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. Når det gjelder kravene til hvilken kompetanseutvikling kommunen og fylkeskommunen skal tilby og omfang, innebærer ikke forslaget noen endring i forhold til gjeldende rett. At kommunen og fylkeskommunen skal ha internkontroll for å oppfylle kravene i opplæringsloven § 10-8, vil fremgå av kommuneloven § 25-1.

Departementet viser til at forslaget er i tråd med forslaget i NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*. Departementet foreslår også enkelte språklige endringer i bestemmelsen basert på forslaget til opplæringslovutvalget, men disse endringene får ikke noen innholdsmessig betydning.

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

Kunnskapsdepartementet har vurdert om dette er bestemmelser som bør endres som følge av ny internkontrollbestemmelse i ny kommunelov. Dette er krav til kvalitetsarbeid som er egne pliktregler, men som likevel er nært knyttet til internkontroll. Det har derfor vært naturlig å se på disse også i forbindelse med denne særlovgjennomgangen.

Formålet med kravene til kvalitetsarbeid er at skoleeierne og skolene skal bruke 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 å sikre 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 skolens arbeid med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling. Det er lagt ned en betydelig innsats på dette feltet.

Kravene til å gjennomføre en skolebasert vurdering, følge opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger og utarbeide en årlig tilstandsrapport, henger sammen. Dette tilsier at de bør fremgå 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. Kunnskapsdepartementet foreslår å samle kravene til arbeid med kvalitetsutvikling i opplæringsloven § 13-10 andre ledd og forskrift til opplæringsloven § 2-1 i en ny lovbestemmelse § 13-3e *Plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling*. Det materielle innholdet i kravene foreslås ikke endret.

Videre foreslår Kunnskapsdepartementet 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.

Opplæringslovutvalget foreslår i NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* at det fortsatt skal være pålagt for kommuner og fylkeskommuner å arbeide med kvalitetsutvikling. Utvalget foreslår blant annet at det lovfestes at kommunen og fylkeskommunen skal arbeide for å holde vedlike og heve kvaliteten i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen. Utvalget foreslår videre at det lovfestes at kommunestyret og fylkestinget minst én gang i året skal få informasjon om læringsmiljøet, læringsresultatene og frafallet fra opplæringen. Når de gjelder disse endringene ønsker Kunnskapsdepartementet å avvente den videre oppfølgingen av opplæringslovutvalgets forslag. Departementet foreslår derfor ikke endringer i innholdet i kravene til kvalitetsarbeid i opplæringsloven § 13-10 andre ledd og forskrift til opplæringsloven § 2-1 på nåværende tidspunkt.

Tilsyn med internkontrollplikten i opplæringsloven

Hvis fylkesmannens tilsyn skal omfatte kommunens og fylkeskommunens internkontrollplikt etter kommuneloven § 25-1, må dette fremgå 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 at opplæringsloven skal ha en hjemmel for at fylkesmannen fortsatt skal kunne føre tilsyn med internkontrollen.

13 Introduksjonsloven (Kunnskapsdepartementet)

13.1 Gjeldende rett

Introduksjonsloven § 24 regulerer kommunens plikt til å føre internkontroll. Det fremgår 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 frem 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 kultur og norske verdier i mottak.

13.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo Kunnskapsdepartementet å oppheve introduksjonsloven § 24.

Fylkesmannens tilsyn etter introduksjonsloven § 23 omfatter i dag ikke tilsyn med kommunens internkontroll. Kunnskapsdepartementet viste til arbeidet med en helhetlig gjennomgang av introduksjonsloven, og uttalte at spørsmålet om det skal innføres en hjemmel for å føre tilsyn med

kommunens internkontrollplikt etter kommuneloven § 25-1 vil bli vurdert i dette arbeidet.

13.3 Høringsinnspill

Ingen av høringsinstansene som har uttalt seg om forslagene i høringsnotatet har uttalt seg om forslagene som gjelder introduksjonsloven.

13.4 Kunnskapsdepartementets vurderinger

Kunnskapsdepartementet anser at de materielle kravene vil være de samme ved at kommuneloven § 25-1 i sin helhet regulerer internkontroll på introduksjonslovens område. Kunnskapsdepartementet mener derfor at introduksjonsloven § 24 bør oppheves.

I høringsnotat datert 16. august 2019, som blant annet inneholder forslag til lov om integrering (integreringsloven), har Kunnskapsdepartementet foreslått at den nye loven ikke skal ha en internkontrollbestemmelse eller en henvisning til kommuneloven § 25-1.

Fylkesmannens tilsyn etter introduksjonsloven § 23 omfatter i dag ikke tilsyn med kommunens internkontroll. Hvorvidt det skal innføres en hjemmel for å føre tilsyn med kommunens internkontrollplikt vurderes i det videre arbeidet med ny integreringslov.

14 Forurensningsloven (Klima- og miljødepartementet)

14.1 Gjeldende rett

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.

14.2 Høring

Det ble ikke foreslått endringer i bestemmelsen i høringen. Det har ikke kommet høringsinnspill til dette.

14.3 Klima- og miljødepartementets vurderinger

I føringene for særlovgjennomgangen skal bestemmelser om internkontroll med plikter kommunen har som aktør i utgangspunktet ikke endres eller oppheves. Særlovgjennomgangen gjelder bestemmelser om internkontroll med kommuneplikter.

Klima- og miljødepartementet 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 blir aktuelt for fremtiden heller. Det vises her særlig til at dette nå vil være tilstrekkelig regulert i kommuneloven.

15 Omtale av forskriftsendringer

15.1 Innledning

Mange internkontrollbestemmelser står i dag i forskrifter. Det å oppheve eller endre disse er således en sentral del av særlovgjennomgangen og sentralt for å oppnå målet om en enklere regulering av internkontrollkrav for kommuner og fylkeskommuner. Endringene av forskriftene skal gjennomføres i andre prosesser. Dette omtales likevel kort her for å gi et helhetlig bilde av de totale endringene som skal gjøres for å fullføre særlovgjennomgangen.

15.2 Forskrifter som vil bli endret

15.2.1 Forskrift om internkontroll i kommunalt NAV

Arbeids- og sosialdepartementet vil oppheve forskrift 19. november 2010 nr. 1463 om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen dersom internkontrollbestemmelsen i sosialtjenesteloven § 5 endres som foreslått i denne proposisjonen. Endringen i sosialtjenesteloven vil innebære at dagens internkontrollbestemmelse og forskriftshjemmel erstattes av den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1, som ikke gir hjemmel til å fastsette forskrift, se vurderingene i punkt 5.5 og kapittel 6.

15.2.2 Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter barnevernloven

Barne- og familiedepartementet vil oppheve forskrift 14. desember 2005 nr. 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester som følge av forslaget om å erstatte dagens bestemmelse om internkontroll i barnevernloven § 2-1 andre ledd med en henvisning til kommuneloven § 25-1. Kommuneloven § 25-1 gir ikke hjemmel til å fastsette forskrift. Departementet legger til grunn at formålet med lovforslaget også tilsier at det ikke utarbeides utfyllende regler om internkontroll i forskrift.

15.2.3 Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall § 15-6

Klima- og miljødepartementet vil oppheve § 15-6 i forskrift om gjenvinning og behandling av avfall av 01.06.2004 nr. 930 (avfallsforskriften). Dette vil være i tråd med føringene for særlovgjennomgangen. Det følger av § 15-6 at «kommunerådet, administrasjonssjefen, daglig leder i kommunalt foretak, kontrollutvalget og kommunerevisjonen» skal kontrollere at kravene i kapittelet overholdes, og 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». Avfallsforskriften § 15-6 inneholder en henvisning til plikter om internkontroll og øvrige regler for kommunens egenkontroll etter kommuneloven av 1992, og presiserer at disse kravene i kommuneloven får anvendelse for kontroll av kravene i avfallsforskriften kapittel 15. Klima- og miljødepartementet vurderer at avfallsforskriften § 15-6 ikke har selvstendig rettslig betydning, og at denne bestemmelsen kan oppheves uten at noen materielle krav vil gå tapt. § 15-6 viser kun til bestemmelser i kommuneloven 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.

15.2.4 Forskrift til opplæringsloven

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

Når det gjelder elevenes rett til læremiddel på sin målform, følger det av forskrift til opplæringsloven av 23.06.06 nr. 724 § 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. Dette må anses som en internkontrollbestemmelse.

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 internkontroll-

plikt 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 vil i et eget forskriftsarbeid foreslå å oppheve forskrift til opplæringsloven § 17-3 første ledd siste punktum.

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

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. Dette må anses som pliktregler og ikke internkontrollregler.

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.

Kunnskapsdepartementet mener på bakgrunn av dette at kravene om å ha et system for føring av karakterer og fravær fortsatt skal gjelde. Henvis-

ningene til § 13-10 første ledd er imidlertid unødvendig siden dette uansett er en plikt som kommunen og fylkeskommunen har ansvaret for. Departementet vil i et eget forskriftsarbeid foreslå å ta henvisningene til opplæringsloven § 13-10 første ledd bort fra forskriften §§ 3-39 og 4-32 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 har plikt til å ha et system for føring av karakterer og fravær, og ikke generelle krav til internkontroll, mener Kunnskapsdepartementet at begrepet forsvarlig også bør fjernes fra ordlyden.

15.3 Forskrifter som allerede er endret

15.3.1 Forskrift om kommuners finans- og gjeldsforvaltning

I forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning av 09.06.2009 nr. 635 var det i § 8 et særskilt og avgrenset internkontrollkrav. Ny forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner av 18.11.2019 nr. 1520 er fastsatt med hjemmel i ny kommunelov § 14-13. 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. Av samme grunn er det heller ikke nødvendig å ha noen særskilte kompetansekrav. Ny kommunelov § 14-13 gir derfor ikke hjemmel for å fastsette regler med internkontrollkrav eller kompetensekrav på finansområdet. Ny finansforskrift stiller derfor heller ikke noen slike særskilte internkontrollkrav eller kompetansekrav.

15.4 Forskrifter som har vært vurdert, men som ikke vil bli endret

15.4.1 Forurensningsforskriften kapittel 18A

Forurensningsforskriften kapittel 18A er fastsatt med hjemmel i forurensningsloven § 44 om kommunale og interkommunale beredskapsplaner mot akutt forurensning, og skal sikre etablering av effektiv og god kommunal beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning. Klima- og miljødepartementet vurderer at kravene 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.

15.4.2 Forskrifter innen miljørettet helsevern

I arbeidet med særlovjennomgangen har Helse- og omsorgsdepartementet 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.

15.4.3 Forskrifter om barneverninstitusjoner m.m.

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 barneverninstitusjoner. 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.

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. Barne- og familiedepartementet mener at internkontrollreglene 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. Forskriften er hjemlet i barnevernloven § 5-10 og ikke i internkontrollbestemmelsen for kommunene i § 2-1. Dette må anses som aktørplikter og ikke kommuneplikter. Internkontrollbestemmelsene i disse forskriftene har derfor ikke inngått i denne særlovjennomgangen.

15.5 Særlig om forskrifter innenfor helse- og omsorgssektoren

15.5.1 Innledning

Innenfor helse- og omsorgssektoren vil det være noe regelverk som er omfattet av internkontroll-

krav i forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten. Annet regelverk, som for eksempel oppgavene som kommunen har i folkehelseloven, vil være omfattet av internkontrollkrav etter kommuneloven. Det betyr at det vil være to parallelle regelsett med internkontrollkrav.

Nedenfor er det en omtale av forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten, og Stortingets beslutning om at denne forskriften og tilhørende hjemler skulle være unntatt særlovjennomgangen. I tillegg er det en omtale av enkelte endringer i forskriftsverket i helse- og omsorgssektoren som Helse- og omsorgsdepartementet vil gjøre for å klargjøre hvilket regelsett som gjelder. Dette vil gjøre det enklere for kommunene og andre å finne frem til riktig regelverk.

15.5.2 Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten

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 særlovjennomgangen. Det samme gjelder lovbestemmelsene som hjemler forskriften; helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 tredje ledd, helsetilsynsloven § 5 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 særlovjennomgangen. Den er imidlertid også en av lovbestemmelsene som hjemler forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring, og det ble således lagt til grunn at tannhelsetjenesteloven § 1-3a også skulle unntas særlovjennomgangen.

Begrunnelsen for at forskriften med tilhørende lovhjemler ble unntatt særlovjennomgangen, 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, fylkeskommuner, helseforetak eller private tjenesteytere i kommunene, fylkeskommunene 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 lov-hjemlene 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 spesialisthelse-tjenesten. Regelverket om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten har alltid hatt en likelydende og felles regulering, uavhengig av om tjenestene ytes av kommunen, fylkeskom-munen, private eller helseforetak. Dette er vik-tig 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 omsorgs-tjenesten og motta like gode og trygge tjenes-ter uavhengig av behandlingsnivå. Det er en fordel at tjenesteyterne kjenner til og følger de samme prinsippene for internkontroll uavhen-gig av hvor de jobber i helse- og omsorgs-tjenesten. På samme måte er helsepersonellov-givningen og pasient- og brukerrettighets-lovgivningen 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 tjenestenivå 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. (...)

15.5.3 Forskrift om fastlegeordning i kommunene

15.5.3.1 Gjeldende rett

Forskrift 29. august 2012 nr. 842 om fastlegeordning i kommunene (fastlegeforskriften) § 7 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 omsorgs-tjenesteloven § 4-1 og § 4-2 og at tjenestene er i tråd med krav fastsatt i helse- og omsorgslov-

givningen 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 nærings-drivende 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 internkontrollelemen-ter. Disse spørsmålene er imidlertid regulert nær-mere i helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 og § 4-2, samt i forskrift om ledelse og kvalitetsfor-bedring i helse- og omsorgssektoren. Forskrifts-bestemmelsens andre ledd er således en henvis-ningsbestemmelse ved at den viser til plikter og/eller krav som følger av andre lov- og forskrifts-bestemmelser.

Bestemmelsens første ledd presiserer at kommunen er ansvarlig for å tilby forsvarlige all-mennlegetjenester til befolkningen, herunder at det tilbys forsvarlige fastlegetjenester. Dette «sørge for»-ansvaret for fastlegeordningen inne-bærer at kommunen skal legge til rette for å sikre at fastlegene i kommunen overholder de fastsatte kvalitets- og funksjonskrav som stilles i forskriftens øvrige bestemmelser. Bestemmel-sens 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 nødven-dige 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. De må også vurdere nødvendige tiltak for å presi-sere overfor fastlegene at disse også har et selv-stendig ansvar for å arbeide systematisk med kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikker-het, jf. forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 1 og §§ 6-9 som pålegger aktørene selvstendige plikter når det gjelder systematisk arbeid med kvalitetsfor-bedring og pasient- og brukersikkerhet.

15.5.3.2 Vurdering

Bestemmelsene i forskriften § 7 første og tredje ledd har en viktig funksjon ved at de klargjør kom-munens 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 én og samme forskrift.

Bestemmelsen viser til internkontrollreguleringen i forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten, og det foretas derfor ingen endringer i forbindelse med denne særlovjennomgangen.

15.5.4 Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting

15.5.4.1 Gjeldende rett

Forskrift 27. juni 2003 nr. 792 om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene og etter lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (kvalitetsforskriften) § 3 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 unødige 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.

15.5.4.2 Vurdering

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. Bestemmelsen viser tydelig til internkontrollregu-

leringen i forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten. Det foretas derfor ingen endringer som følge av ny kommunelov.

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 til grunn at det ikke vil være hensiktsmessig eller nødvendig å foreslå endringer i denne forskriftsbestemmelsen som en del av særlovjennomgangen med internkontrollbestemmelser.

15.5.5 Forskrift om tuberkulosekontroll

15.5.5.1 Gjeldende rett

Forskrift 13. februar 2009 nr. 205 om tuberkulosekontroll § 4-1 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. 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. Dette er nærmere beskrevet i § 2-1. Tuberku-

losekontroll omfatter tuberkuloseundersøkelse og andre tiltak som er nødvendig for å forebygge og motvirke tuberkulose.

15.5.5.2 Vurdering

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 med 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 skal gjelde på dette området og det bør fremgå tydelig.

Enkelte av tiltakene under tuberkuloseprogrammet vil kunne være mer omfattende enn bare helsehjelp til enkeltpersoner. Helse- og omsorgsdepartementet mener likevel at det er mest hensiktsmessig med en henvisning til nevnte forskrift, og at tuberkulosekontrollen ses 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 internkontroll som gjelder.

Helse- og omsorgsdepartementet vil derfor i en egen prosess foreslå følgende ordlyd i § 4-1 andre ledd «Kommunen skal sørge for at internkontrollen med tuberkulosekontrollprogrammet er i samsvar med forskrift 28. oktober 2016. nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten».

15.5.6 Forskrift om nasjonalt vaksinasjonsprogram

15.5.6.1 Gjeldende rett

Forskrift 2. oktober 2009 nr. 1229 om nasjonalt vaksinasjonsprogram § 8 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 kommu-

nen. Vaksinasjonstilbudet omfatter både informasjon og gjennomføring av vaksinasjon. Vaksinasjonsprogrammet omfatter barnevaksinasjoner og influensavaksinasjoner, jf. § 3.

15.5.6.2 Vurdering

Helse- og omsorgsdepartementet har vurdert forskrift om nasjonalt vaksinasjonsprogram § 8. Bestemmelsen inneholder kun en henvisning til at vaksinasjonstilbudet omfattes av internkontrollsystemet i helse- og omsorgstjenesten, og at den generelle forskriften om internkontroll gjelder for dette. Helse- og omsorgsdepartementet mener at det fortsatt er behov for en slik bestemmelse som sier eksplisitt at de generelle internkontrollkravene for denne sektoren gjelder, og at 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 vil i en egen prosess foreslå 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.»

15.5.7 Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Forskrift 22. oktober 2018 nr. om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten (forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten) § 3 tredje ledd fastslår 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 til kravene i forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring. Dette er i tråd med prinsippene for særlovgjennomgangen.

16 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovendringene som her foreslås 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.

Selv om internkontrollplikten utvides på områder der plikten i dag er begrenset (for eksempel sosialtjenesteloven) til deler av kommunens virksomhet, betyr ikke det nødvendigvis at det samlet

sett skal utføres mer internkontroll, og at det har økonomiske konsekvenser å gjøre en slik utvidelse.

Kunnskapsdepartementet foreslår å utvide fylkesmannens tilsynsmyndighet slik at fylkesmannen får myndighet til også å kontrollere om kommunen arbeider systematisk når det føres tilsyn med pliktene kommunen har som barnehagemyndighet. Kunnskapsdepartementet legger til grunn at en utvidet tilsynshjemmel ikke vil få økonomiske konsekvenser. Formålet med å utvide tilsynshjemmelen til å omfatte kommuneloven § 25-1 er å gjøre tilsynene mer målrettede. Med en utvidet tilsynshjemmel kan fylkesmannen benytte tilsynet som et virkemiddel for å kontrollere kommunens systematiske arbeid for selv å kunne sørge for regeletterlevelse, eller 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 av tilsyn.

17 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

17.1 Merknader til endringer i barnevernloven (Barne- og familiedepartementet)

Til § 2-1 andre ledd

Endringen innebærer at reguleringen av kommunens plikt til internkontroll på barnevernområdet i dagens § 2-1 andre ledd med forskrift, erstattes av en henvisning til den nye bestemmelsen om kommunens plikt til internkontroll i kommuneloven § 25-1. I henhold til kommuneloven § 25-1 andre ledd skal internkontrollen være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Dette innebærer at både innholdet i og omfanget av internkontrollen må tilpasses risikoen på barnevernområdet. Det vises til nærmere omtale i kapittel 7

Til § 2-3 b andre ledd

Endringen innebærer at hjemmelen for statlig tilsyn med kommunens internkontroll på barnevernområdet eksplisitt henviser til kommuneloven § 25-1. Endringen er en konsekvens av at § 2-1 andre ledd er endret til en bestemmelse som henviser til kommunelovens bestemmelse om internkontroll, og tydeliggjør hjemmelen for statlig tilsyn med kommunens oppfyllelse av denne. Se nærmere omtale i kapittel 7.

17.2 Merknader til endringer i opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet)

Se nærmere omtale av endringsforslagene i opplæringsloven foran i kapittel 12.

Til § 2-12 tredje ledd

Endringen innebærer at henvisningen til § 13-10 erstattes av en henvisning til lovforslagets § 12-2a, jf. departementets forslag om å flytte bestemmelsene om ansvar og internkontroll for private

grunnskoler fra § 13-10 første og andre ledd til en ny § 2-12a. Videre innebærer endringen at det innføres en ny henvisning til lovforslagets § 13-3e 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 § 2-12a

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 at kravene skal kunne oppfylles, flyttes fra § 13-10 første ledd til den nye bestemmelsen i § 2-12a 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 ledd* lovfestes det at ledelsen ved private grunnskoler etter § 2-12 skal ha internkontroll i tråd med reglene i kommuneloven § 25-1 for å sikre at kravene opplyst i § 2-12 andre til fjerde ledd blir oppfylt. Endringen innebærer at kravet om internkontroll for de private grunnskolene etter § 2-12 tilsvarer 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 forebygge brudd på retten til et trygt og godt

skolemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helsen, trivselen og læringen til elevene. Elevene skal få delta i arbeidet. Bestemmelsen viderefører det som har vært gjeldende rett, samtidig som det kommer tydeligere fram hva som forventes av skolen på dette området. Krav om internkontroll er tatt ut av denne delen av bestemmelsen fordi kommuneloven § 25-1 regulerer kravene til internkontroll.

Til § 10-8 første ledd andre punktum

Endringen innebærer at skoleeieren skal sørge for at lærere, rektorer og andre ansatte i skolen får anledning til å utvikle seg faglig og pedagogisk så de kan være på høyde med utviklingen i skolen og samfunnet. Tidligere skulle skoleeier *ha et system som gir* disse personene *høve til* slik 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 § 13-3e

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 § 2-12a.

Til § 14-1 første ledd

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

17.3 Barnehageloven (Kunnskapsdepartementet)

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 ved tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Det vil være kommunens oppfyllelse av internkontroll med kommuneplikter i egenkap 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 av tilsyn ut mot kommunene. Se for øvrig departementets vurderinger og forslag i kapittel 11.

17.4 Sosialtjenesteloven (Arbeids- og sosialdepartementet)

Til § 5

Endringen innebærer at dagens internkontrollplikt etter sosialtjenesteloven erstattes av den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1. Den nye bestemmelsen i sosialtjenesteloven er en henvisningsbestemmelse til kommuneloven, for å synliggjøre kommunelovens krav til internkontroll. Se nærmere omtale i kapittel 6.

17.5 Folkehelseloven (Helse- og omsorgsdepartementet)

Til § 9 andre ledd

Endringen innebærer en videreføring av bestemmelsen i folkehelseloven § 30 andre ledd om forsterket dokumentasjonskrav ved tilsyn. Bestem-

melsen 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 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.

Til § 31 første ledd

Det er tatt inn en henvisning til internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 slik at det fortsatt kan føres tilsyn med internkontroll i tillegg til tilsynet med pliktene i folkehelseloven. Av pedagogiske hensyn står fortsatt også henvisningen til § 30 som igjen henviser til kommuneloven.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)

I

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester skal disse endringene gjøres:

§ 2-1 andre ledd skal lyde:

Kommunen skal ha internkontroll *etter reglene i kommuneloven § 25-1.*

§ 2-3 b andre ledd skal lyde:

Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven *kapittel 1 til 9 og kommuneloven § 25-1.* Reglene i *kommuneloven* kapittel 30 gjelder for denne tilsynsvirksomheten.

II

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa skal disse endringene gjøres:

§ 2-12 tredje ledd skal lyde:

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

Ny § 2-12a skal lyde:

§ 2-12a *Ansvar og internkontroll ved private grunnskolar*

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

Leinga skal ha internkontroll i tråd med reglane i kommuneloven § 25-1.

§ 9 A-3 skal lyde:

§ 9 A-3 *Nulltoleranse og førebyggjande arbeid*

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

Skolen skal *førebyggje brot på retten til eit trygt og godt skolemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremje helsa, trivselen og læringa til elevane.*

§ 10-8 første ledd andre punktum skal lyde:

Skoleeigaren skal *sørgje for at lærarar, rektorar og andre tilsette i skolen får høve til å utvikle seg fagleg og pedagogisk så dei kan vere på høgde med utviklinga i skolen og samfunnet.*

Ny § 13-3e skal lyde:

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

Kommunen og fylkeskommunen skal ha eit for-svarleg system for å følgje opp resultatane 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 videregående opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av kommunestyret og fylkestinget.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at skolane jamleg vurderer 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, også å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

§ 14-1 første ledd skal lyde:

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller kommunepliktene som følgjer av denne lova eller forskrift med heimel i lova, og plikta til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1. Reglane i kommuneloven kapittel 30 gjeld for tilsynsverksemda.

III

I lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere oppheves § 24.

IV

I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager skal § 9 første ledd 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.

V

I lov 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbud skal disse endringene gjøres:

§ 8 oppheves.

§ 9 første ledd skal lyde:

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

VI

I lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen skal § 5 lyde:

§ 5 *Internkontroll*

Kommunen skal *ha internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1*.

VII

I lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid skal disse endringene gjøres:

§ 9 nytt andre ledd skal lyde:

Kommunens tilsyn med virksomhet og eendom etter første ledd skal dokumenteres særskilt, også uavhengighet og likebehandling i tilsynet.

Nåværende § 9 andre ledd blir nytt tredje ledd.

§ 30 første ledd skal lyde:

Kommunen og fylkeskommunen skal *ha internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1 med krav fastsatt i eller i medhold av denne loven*.

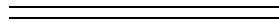
§ 30 andre ledd oppheves.

§ 31 første ledd skal lyde:

Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens og fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av §§ 4 til 9, 20, 21 og 27 til 30 i loven her og *kommuneloven § 25-1*.

VIII

Loven gjelder fra det tidspunktet Kongen bestemmer. Kongen kan sette de ulike delene av loven i kraft på ulike tidspunkter.



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 04/2020

