

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Innspill til høring om ny Kommune lov NOU 2016:4

Vi viser til høring av ny kommunelov, NOU 2016:4.

Utdanningsdirektoratet ønsker å la seg høre, og har følgende innspill til forslaget om ny kommunelov.

Generelt

Innledningsvis ønsker vi å gi noen generelle synspunkter til utvalgets betraktninger om forholdet mellom stat og kommune.

Etter vår oppfatning er det viktig å understreke at kommunens egenkontroll og statlig tilsyn har to forskjellige formål. Kommunal egenkontroll er et av kommunens egne virkemidler for å se til at kommunens beboere får det tjenestetilbudet de har krav på. Statlig tilsyn er derimot en ekstern kontroll av om kommunen oppfyller sine plikter etter regelverket. Vi mener at det er viktig at det som fremkommer i den kommunale egenkontrollen benyttes i den statlige kontrollen. Vi må jobbe videre med å finne gode måter å øke dette samspillet på. Samtidig mener vi det er viktig å fremheve at kommunal egenkontroll ikke kan erstatte behovet for statlig tilsyn. Norges generalistkommuneprinsipp og prinsippet om kommunalt selvstyre kan i seg selv utfordre likhetsprinsippet. Det statlige tilsynets oppgave er å bidra til å sikre at lovgivers intensjoner om likhet blir oppfylt på sentrale velferdsområder. Tilsyn fungerer i så måte som en sikkerhetsmekanisme for å bidra til at alle innbyggere får det tjenestetilbudet som Stortinget har bestemt at de har krav på uavhengig av hvor de bor i landet.

Det er gjennom flere deler av høringen fremhevet at et overordnet mål må være å få kontrollordninger som er treffsikre, effektive og innebære minst mulig belastning på kommunens tjenesteapparat og øvrig administrasjon. Utdanningsdirektoratet mener at fokuset og målet for tilsynet må være å bidra til å sikre at innbyggerne i kommunen får de tjenestene og tilbudene de har krav på.

Flere undersøkelser og rapporter den senere tiden viser at kommunene opplever tilsyn som nyttig, og at de også etterspør tilsyn fra Fylkesmannen. I en rapport fra KS, utarbeidet av PWC i 2015¹ fremkommer det blant annet at: «Informantene i undersøkelsen ble bedt om å komme med konkrete forslag til hvordan en styrket egenkontroll i praksis kan redusere statlig tilsyn. Dette viste seg å være noe utfordrende, da det var en utbredt holdning blant mange av informantene at mengden statlig tilsyn ikke nødvendigvis er for stor. Utfordringen ligger heller i samordning og koordinering mellom ulike statlige tilsyn og mellom statlig tilsyn og kontrollutvalgets forvaltningsrevisjon. I samme rapport fremkommer det at de

¹ KS FoU- prosjekt 26. november 2015; Kommunestyrets overordnede tilsynsansvar

fleste av de spurte var opptatt av å beholde statlig tilsyn begrunnet i behovet for å bli kontrollert av en uavhengig instans. Mange var også opptatt av å beholde den kompetansen man tilføres gjennom kontakt med fylkesmannen og representantene for det statlige tilsynet. Flere var også opptatt av det teoretiske aspektet om at et uavhengig, statlig tilsyn skal gi en lik evaluering av kommunene.

I Utdanningsdirektoratets siste spørring til skole- Norge fremkommer det også at de fleste skoleeiere og skoleledere mener at tilbakemeldingene fra Fylkesmannen i tilsynsrapporten fører til konkrete endringer på skolene. De aller fleste både skoleeiere og skoleledere opplever også at Fylkesmannens tilsyn treffer de temaene som de opplever som utfordrende i regelverket.

Det bør etableres saksbehandlingsregler for samordning

Vi støtter at det utarbeides saksbehandlingsregler for fylkesmannens samordningsplikt. Vi støtter i denne sammenheng mindretallets vurdering på side 383, hvor det fremkommer at: *«Mindretallet kan likevel ikke støtte den delen av lovforslaget som innebærer at fylkesmannen kan fatte beslutninger om omfang og detaljeringsgrad utført av andre tilsynsinstanser».*

Lovlighetstilsyn skal være risikobasert og det er viktig at ikke ett organ kan overprøve et annet tilsynsorgans risikovurderinger. Vi må heller jobbe for en bedre koordinering og samordning av statlig tilsyn som i neste rekke fører til et bedre og mer samordnet kommunalt tjenestetilbud. Ved god samordning av tilsyn, vil det være enklere for kommunene å se potensielle samordningseffekter mellom ulike fagområder.

«Tilsynsbelastningen» er ulik i de ulike tilsynene

Når det gjelder fylkesmannens samordningsplikt er det viktig å være klar over at belastningen av tilsyn ikke alltid er like stor på kommuneadministrasjonen. På opplæringsområdet gjennomføres for eksempel de fleste av kontrollene i tilsynet på skolenivå. Kommunen er adressat for varsel om tilsyn og pålegg om retting, men den faktiske arbeidsbelastningen med å korrigere de avdekkede bruddene på regelverket vil i stor utstrekning foregå på skolenivå. Det er også fra skolenivå at fylkesmannen i størst utstrekning innhenter dokumentasjon og gjennomfører intervjuer ved stedlige tilsyn.

Rettefrist i kommuneloven § 60d bør fjernes

Vi er enig med utvalget i at bestemmelsen om rettefrist i § 60d bør fjernes, og at det er uheldig med en mulighet til å klage på samme sak to ganger, slik tilfellet er med en klagemulighet både på rettefristen og på et senere pålegg. Vi støtter videre at kommunen bør ha en reell klageadgang med en gang fylkesmannen har tatt stilling til saken.

Feil at større handlingsrom for fylkesmannen vil føre til mer treffsikre og koordinerte tilsyn

Utvalget viser til St. meld 14 (2014-2015) - om oppgavefordelingen, hvor det fremgår at fylkesmannens handlingsrom for å differensiere tilsynsinnsatsen er blitt redusert som følge av sentral styring av tilsynsvirksomheten. Utvalget viser også til at et større handlingsrom for fylkesmannen til selv å planlegge og gjennomføre sin tilsynsaktivitet på bakgrunn av egne ROS analyser, kan gjøre tilsynet mer treffsikkert og koordinert.

Våre erfaringer fra tilsyn med opplæringsområdet er at selvstendige ROS-analyser ikke fører til store endringer i embetenes valg av tilsynstema. Våre oppsummeringer viser at embetenes tilsyn sentrerer seg rundt et knippe temaer som angår skolenes kjernevirksomhet. Vi viser i denne sammenheng til at 20 prosent av embetenes tilsyn i 2015 var basert på egne-ROS analyser på temaer for det felles nasjonale tilsynet. Embetene valgte altså selv hovedsakelig å føre tilsyn med de felles nasjonale temaene også for den delen av tilsynsvirksomheten som embetene selv kan styre tema for ut fra egne ROS-

analyser. Vi ser også at mange embeter fører tilsyn med tidligere nasjonalt utviklede temaer - nær 90 prosent av fylkesmennenes tilsyn gjennomføres basert på tidligere nasjonalt initierte tilsynstemaer.

Lovfeste krav om at tilsynsrapporter skal legges frem for kommunestyret

Utdanningsdirektoratet støtter utvalgets forslag om at rapporter fra statlig tilsyn skal legges frem for kommunestyret. Vi mener at det også må lovfestes hvordan kommunestyret skal behandle rapportene.

Felles krav til internkontroll

Utvalget foreslår å innføre en ny og mer omfattende bestemmelse som skal bidra til å styrke internkontrollen ved å gjøre reguleringen tydeligere og mer helhetlig. Utvalget ønsker videre at bestemmelsen skal erstatte særlovgivningens bestemmelser om internkontroll for kommuneplikter, med mindre særlige forhold tilsier noe annet. Vi støtter utvalget i at det er hensiktsmessig med endringer som kan bidra til å styrke internkontrollen ved å gjøre den mer målrettet, helhetlig og effektiv.

Vi støtter at det er departementet som er tilsynsmyndighet og kan delegere oppgaven til Fylkesmannen. Etter vår oppfatning er det nødvendig at de aktuelle særdepartementene har sin styringsrolle i behold i forhold til fylkesmannens tilsynsrolle. Selv om det skal være en felles internkontrollbestemmelse i kommuneloven, må etterlevelsen av denne likevel vurderes opp imot de aktuelle fagdepartementenes særlovgivning. Vi savner en nærmere redegjørelse for samhandling mellom fagdepartementene og KMD på dette området.

Vennlig hilsen

Morten Haug Frøyen
avdelingsdirektør

Øivind Bøås
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent