



Miljødirektoratet
Postboks 5672 Sluppen
7485 TRONDHEIM

Vår referanse: 21/02230-2
Arkivkode: 030 K
Saksbehandler: Therese Håkonsen
Karlseng
Deres referanse:
Dato: 03.12.2021

Høringsuttalelse – forslag til endringer i forurensningsloven, tilsyn med kommunens internkontroll

Det vises til brev av 3. september då. fra Miljødirektoratet om høring forslag til endringer i forurensningsloven - tilsyn med kommunens internkontroll.

KS støtter ikke at det innføres adgang til å føre tilsyn med kommunenes internkontroll etter kommunelovens § 25-1 på områdene som er omfattet av forurensningsloven § 48a.

Hvis det likevel skulle innføres en slik tilsynshjemmel, er det viktig at nye veilederen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet om kommunelovens internkontrollbestemmelse følges, særlig for å sikre at det blir et lovligstilsyn med minimumskravene i kommuneloven og ikke tilsyn på god internkontrollpraksis.

Mangelfulle begrunnelser

Statlig tilsyn er et sterkt styrings- og kontrollvirkemiddel som krever særskilt begrunnelse. KS kan ikke se at Miljødirektoratet fullt ut har fulgt opp KMDs retningslinje og veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Begrunnelsene fremstår mangelfulle.

Direktoratet bør i den videre behandlingen i større grad også vurdere forslaget opp mot det lovfestede forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven. Forholdsmessighetsprinsippet stadfester at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. I lovmerknaden er dette utdypet slik: *“Etterlevelse av dette prinsippet innebærer at det foretas en avveining der både hensynet til nasjonale mål og hensynet til kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre vurderes. Eventuelle begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør forbeholdes de tilfeller hvor det er et klart behov for nasjonale føringer og hvor begrensninger er nødvendig. Vurderinger etter bestemmelsen kan være aktuell i ulike situasjoner. I og med at det gjelder et lovkrav for å gi oppgaver og plikter til kommunene og fylkeskommunene vil forholdsmessighetsprinsippet særlig være rettet mot vurderinger knyttet til arbeidet med innføring av slike lover, dog selvsagt slik at Stortinget ikke er bundet av prinsippet. Prinsippet kan også få betydning ved tolkningen og anvendelsen av bestemmelser som gir statsforvaltningen myndighet til å overprøve kommunale og fylkeskommunale vedtak. Vurderinger av prinsippet innebærer at et tiltak må være egnet til å oppnå målet med tiltaket. Det må også være nødvendig for å nå målet. Fordelene med tiltaket må oppveie eventuelle ulemper med tiltaket.»*

Vi vil under kommentere lovforslaget i lys av disse punktene.

Egnet til å nå målet?

Vi stiller spørsmål ved om en tilsynshjemmel på internkontroll er et egnet virkemiddel for å nå målet med forurensningsloven, jfr. lovens formålsbestemmelse. Det å få oversikt over hvordan kommunen arbeider, eller det å sikre at kommunen arbeider systematisk med pliktene i forurensningsloven § 48a, kan ikke være selvstendige mål, det vesentlige er om formålet til loven nås (og pliktbestemmelsene ikke brytes). Dette målet og ev. mål om oversikt og sikre systematisk arbeid vil kunne nås med dialog og veiledning både for pliktbestemmelsene og internkontroll bestemmelsen. Det er få og etter vår mening svake begrunnelser for hvorfor og hvordan tilsyn på internkontroll er egnet for å nå målet. Generelt er det også slik at endring av rettsregler i seg selv ikke nødvendigvis medfører de ønskede endringer. En rekke faktorer påvirker resultatet som oppnås.

I høringsnotatet heter det at: *«Uten hjemmel til å føre tilsyn med kravet om internkontroll i kommuneloven § 25-1 vil statsforvalteren ofte bare ha grunnlag for å pålegge retting av avvik i de aller groveste tilfellene, altså der kommunen ikke har noen form for system eller i praksis helt unnlater å forvalte et saksområde. Ut fra et tilsynsmetodisk perspektiv er derfor hjemmel til å føre tilsyn med internkontrollen avgjørende for at tilsynet med kommunens plikter skal være effektivt, bl.a. for å kunne bidra til å skape endring i de kommunene som ikke følger opp pliktene på en systematisk måte. For kommunen som utsettes for tilsyn, vil dessuten tilsyn med internkontrollen kunne gi større læringsgevinst enn tilsyn med bare enkelttilfeller eller en praksis på tilsynstidspunktet.»*

KS vil vise til at kommuneloven oppstiller minstekrav om internkontroll. Det kan synes på høringsnotatet som man ønsker å bruke et statlig tilsyn på internkontrollkravet til noe mer enn kun å undersøke om minstekrav overholdes. I avsnittet over – og flere steder i høringsnotatet vises det til et ønske om økt læring, at man er opptatt av at kommunene styrker sitt systematiske arbeid på saksområdet og at statsforvalteren bør ha god nok innsikt i hvordan kommunene oppfyller sine plikter, ikke bare om kommunene oppfyller sine plikter. Dette er alle gode ønsker, men tilsyn skal være lovlighetstilsyn også dersom det er tilsyn på en internkontrollbestemmelse. Dersom tanken er bedre kvalitet, så er det veiledning og dialog som er rette virkemiddel.

I høringsnotatet fremgår det ikke om statlig tilsyn er vurdert opp mot andre virkemidler, og dermed heller ikke om valget av statlig tilsyn som virkemiddel beror på en vurdering av de ulike virkemidlenes formåls- og kostnadseffektivitet. KS ber Miljødirektoratet vurdere om tilsyn med tilhørende krav til dokumentasjon er det rette virkemiddelet for å få til bedre internkontroll. Også i en vurdering av virkemidler avgrenset til regeletterlevelse, må nytten av tilsyn vurderes opp mot andre statlige virkemidler for regeletterlevelse. I Direktoratet for økonomistyring (DFØ) sin undersøkelse av statlig tilsyn med kommunene (2020), kommer det fram at respondentene både i kommunene og hos statsforvalterne mener veiledning er et nyttigere virkemiddel enn tilsyn for regelverksetterlevelse. Men vi erfarer at alternativene til statlig tilsyn ikke vurderes grundig og at antall tilsynshjemler øker i særlovene.

Nødvendig for å nå målet?

Vi er av den oppfatning at behovet for å utvide det statlige tilsynet til lovligheten av kommunens generelle internkontroll ikke er tilstrekkelig begrunnet i høringsbrevet. Å begrunne utvidelse av det statlige tilsynet på forurensningsområde med at det vil gi økt læringseffekt hos statsforvalteren er etter KS syn ikke tungtveiende nok til å innføre slik kontroll. Kommuneloven § 2-1 legger vekt på å bevare det kommunale selvstyret. Dette i seg selv tilsier at innføring av statlig tilsyn skal være begrenset til der hvor det kan vises til et særskilt behov. Hvordan kommunene legger opp og gjennomfører den systematiske internkontrollen etter kommuneloven § 25-1, bør være opp til kommunene å bestemme.

På forurensingsområdet er tilsynsordningen allerede godt gjennomregulert med en rekke tilsynshjemler. KS mener det er tilstrekkelig til å fange opp eventuelle feil eller mangler. Internkontrollbestemmelsen i kommuneloven er en generell bestemmelse. Dersom hver sektor skal kunne føre tilsyn med internkontrollen, vil det kunne bli mange tilsyn gjennom året som krever mye tid og ressurser i kommunene. Statlig tilsyn med kommunenes generelle intern kontroll bør også derfor begrenses.

Vi ser at det er foretatt en risiko og vesentlighetsvurdering, men det fremstår som uklart hvorfor det er nødvendig med tilsyn på kommunenes internkontroll. Vi kjenner ikke til at det er undersøkelser som viser at kommunene ikke overholder internkontrollkravet. Også av denne grunn kan vi ikke se at det er behov for å innføre det foreslåtte tilsynet.

Oppveier fordelene ulempene?

Det er i høringsnotatet en kost-nytteanalyse av statlig tilsyn i seg selv som virkemiddel, men denne fremstår mangelfull. I DFØs undersøkelse av statlig tilsyn med kommunene framgår det at mange i kommunene mener tilsyn er arbeidskrevende. Særlig gjelder dette arbeidet med å innhente dokumentasjonen som tilsynet krever i forkant av et tilsynsbesøk. Det er også uklarhet om hva som er kravene til dokumentasjon. KS kan ikke se at Miljødirektoratet har vurdert kostnadene med den foreslåtte tilsynshjemmelen knyttet til tidsbruk og uklarhet om hva som kreves av dokumentasjon. Dette vil kunne medføre behov for å fremlegge mer dokumentasjon om hvordan arbeidet er lagt opp etc. Generelt vil det når noe blir lovpålagt, innebære dokumentasjon på en annen måte som gir merarbeid, når dette skal dokumenteres ovenfor statsforvalter. En utilsiktet effekt av statlig tilsyn med internkontroll og fokus på dette kan også være at det virker dempende på at kommunene selv tar initiativ og utarbeider gode løsninger for internkontroll.

Tillitsreform

Avslutningsvis vil vi også påpeke at forslaget om tilsynshjemmel på internkontroll bør vurderes i lys av regjeringens tillitsreform i offentlig sektor. Tilsyn med internkontroll er en driver for mer dokumentasjon og rapportering, noe som står i motsetning til regjeringens ønske om å gi ansatte i offentlig sektor mer tid og tillit.

Med hilsen

Helge Eide
Områdedirektør

Frode M. Lindtvedt
Avdelingsdirektør