|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Vår referanse: | 18/02723-15 |
| Kommunal- og forvaltningskomiteen     | Arkivkode: | 0 |
| Saksbehandler: | Frode M. Lindtvedt, Øyvind Renslo,  |
| Deres referanse: |   |
| Dato: | 29.04.2020 |
|  |  |

# Proposisjon om internkontroll - synspunkter fra KS

Det vises til Prop 81 L (2019-2020) Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov).

I forbindelse med behandlingen av ny kommunelov, var KS positive til en ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven, forutsatt at det ble en særlovsgjennomgang med mål om å oppheve mesteparten av særlovgivningens internkontrollbestemmelser for kommuneplikter.

Et nytt og samlet internkontrollregelverk i kommunal sektor vil gi en bedre, mer helhetlig og samlet regulering av internkontroll for kommunene. Det vil kunne bli lettere å ta et mer helhetlig grep om internkontrollen i kommunen og i større grad praktisere internkontroll som en del av kommunens samlede styring og ledelse.

**Støtter lovendringene – alle kommuneplikter bør med**

KS deler departementets vurdering om at resultatet av gjennomgangen 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. KS støtter lovendringene. Det er viktig å understreke at kommunelovens internkontrollbestemmelse også for fremtiden skal være den sentrale internkontrollbestemmelsen for kommunesektoren.

Stortinget fastslo at forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten ikke skulle gjennomgås eller oppheves i denne prosessen. Konsekvensen er at det kun er internkontrollregelen for helse- og omsorgsektoren som gjelder på en vesentlig del av den kommunale virksomheten, og ikke kommunelovens internkontrollregler. KS fastholder at det bør gjelde de samme internkontrollregler på helse- og omsorgssektoren som for andre kommuneplikter for å få et mer helhetlig og samordnet internkontrollregelverk. KS ber derfor Stortinget anmode regjeringen om å igangsette en nærmere evaluering av om det er hensiktsmessig å ha ulike internkontrollregler for helse og omsorgssektoren og for kommuneplikter for øvrig, med det siktemål at kommunelovens internkontrollregel også skal gjelde for helse- og omsorgssektoren.

I høringsinnspillet til departementet pekte KS på at det flere steder blandes hva som er å forstå som internkontroll etter kommuneloven og hva som er pliktregler etter særlovgivningen, noe som er uheldig, og også kunne få konsekvenser for tolkingen av tilsyn med internkontroll. Det er positivt at skillet mellom det som er internkontroll etter kommuneloven og det som er pliktregler etter særlovgivningen nå er tydeliggjort.

**Tilsyn med internkontroll – viktig å sikre samordnet praksis og forståelse av regelverket**

I ny kommunelov er det ikke tatt inn noen egen bestemmelse med hjemmel for å føre tilsyn med internkontroll. Tilsynshjemlene ligger fortsatt i de enkelte særlover. I høringssvaret til departementet etterlyste KS en drøftelse og analyse av mulige konsekvenser av at tilsynshjemler fortsatt ligger i de enkelte særlover. Særlig gjelder det hvordan man kan sikre en samordnet praksis og forståelse av kommunelovens internkontrollkrav, ikke minst i gjennomføring av tilsyn. KS fremmet flere forslag til hvordan man kan sikre en helhetlig forståelse av internkontrollbestemmelsen.

Det er positivt at departementet er enig med KS i at det er viktig å sikre at bestemmelsen forstås på samme måte i ulike sektorer, og at departementet vil følge opp dette i sitt arbeid, blant annet ved å utarbeide felles veiledning i kommunelovens internkontrollkrav og understreke fylkesmennenes ansvar for å gi et signal til departementet om de ser at praksis utvikler seg ulikt i forskjellige sektorer.

KS foreslo at Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal være klageinstans ved klage om pålegg om tilsyn for å sikre lik lovforståelse av internkontrollbestemmelsen. Vi registrerer at departementet mener at det ikke er aktuelt å etablere særskilte klageordninger for pålegg i tilsynssaker. KS deler ikke departementets vurdering. Dersom det føres tilsyn på kommunens internkontroll etter kommuneloven, og kommunen påklager et pålegg grunnet uenighet om forståelse av kommunelovens internkontrollregel, så bør KMD være klageorgan. Det er KMD som er det ansvarlige departementet for kommuneloven, og som da også på statens vegne bør ta stilling til og avgjøre innholdet i kommunelovens regler, og ikke statlige sektormyndigheter. Dette vil også være best i samsvar med påpekningen i proposisjonen av at poenget med internkontrollbestemmelsen i kommuneloven er å tydeliggjøre hvilke felles minstekrav som gjelder for kommunenes internkontroll. En slik klageordning vil være et effektivt virkemiddel for å sikre en helhetlig og samordnet forståelse av internkontrollregelen. For de tilfeller hvor det utøves tilsyn kun knyttet til kommunens praktisering av internkontrollregel, kan KS vanskelig se hvorfor sektoransvarsprinsippet tilsier at sektormyndigheter på vegne av staten skal ta endelig stilling til innholdet i kommunelovens internkontrollregel. I de tilfeller hvor det både utøves tilsyn med en sektorlov, og hvor det også vises til kommunelovens internkontrollregel, så bør det utredes nærmere hvordan klagen skal håndteres. Dersom grunnlaget for pålegget også er her knyttet til svikt i kommunens oppfølging av internkontroll etter kommuneloven, så bør tilsvarende det være KMD som på vegne av staten tar stilling til innholdet i kommunelovens internkontrollregel, og som slik behandler klagen. KS ber derfor Stortinget anmode regjeringen om å utrede en klageordning hvor klager grunnet uenighet om forståelse av internkontrollregelen i kommuneloven går til KMD.

KS foreslo 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. KS kan ikke se at departementet har vurdert dette forslaget nærmere. På oppdrag fra KS, har NIBR (2017:9) undersøkt innføring av et «klarhetsprinsipp» etter modell fra dansk rett og vurdert hvordan et klarhetsprinsipp etter norsk modell kan utformes. NIBR tilrår at innføring av et klarhetsprinsipp avgrenses til å gjelde for vedtak om pålegg. Det vil innebære at pålegg kan gis ved *klare* lovbrudd, det vil si at det ikke må være *rimelig tvil* om at lovgivningen er tilsidesatt. Kravet gjelder både rettslige og faktiske forhold. KS ber Stortinget be regjeringen komme tilbake til Stortinget med en nærmere vurdering av innføringen av et klarhetsprinsipp i bruk av pålegg ved statlig tilsyn med kommunene.

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 det blant annet framgår 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 lovlighetstilsyn og at tilsynsmyndighetene ikke kan overprøve kommunenes forvaltningsskjønn. Det betyr etter KS vurdering at staten kan føre tilsyn med at kravene til internkontroll i kommuneloven er fulgt, men ikke hvordan kommunene velger å gjennomføre dette innenfor lovens rammer.

**God internkontroll – KS tilbyr støtte**

KS er opptatt av god internkontroll, og vil kort vise til arbeid som gjøres i den forbindelse. Kommunene og fylkeskommunene kan velge å etablere en internkontroll som går lenger enn de minstekrav som stilles i loven. KS er i ferd med å ferdigstille en revidert veileder om kommunedirektørens internkontroll. Formålet er å gi praktisk støtte til kommuner og fylkeskommuner som ønsker å styrke den administrative internkontrollen. Veilederen «Kommunedirektørens internkontroll» inneholder de fleste og mest sentrale elementene som trengs sett opp mot de behovene som kommunene melder om. Den oppdaterte veilederen vil legges åpent tilgjengelig på internett, i et enkelt tilgjengelig elektronisk format.

KS har fått prosjektskjønnsmidler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til å lage et utviklingsprogram for internkontroll, i første omgang til å utvikle e-læringsprodukter i KS Læring. Intensjonen i neste omgang er å tilby møteplasser, seminarer, nettverk osv.

Med hilsen

Helge Eide Tor Allstrin

Områdedirektør Interessepolitikk Områdedirektør Advokatene

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |